

Rom for ledelse?

En studie av kommunale mellomlederes plass i den kommunale styringskjeden

Stian Bryde-Erichsen



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

25.08.2010

© Stian Bryde-Erichsen

2010

Rom for ledelse?

Stian Bryde-Erichsen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Oslokopisten, Oslo

Forord

Oppgavens tema er valgt med utgangspunkt i egen interesse for både kommunal organisering og ledelse. Temaet er den kommunale mellomlederens plass i den kommunale styringskjeden. I styringskjeden spiller mellomlederne en viktig rolle ved å omgjøre politiske vedtak til velferdstjenester tilpasset virksomhetens brukere. Et tilpasset tjenestetilbud er med å sikre allokeringseffektivitet. For å tilpasse tilbudet er det sentralt at mellomlederne har et reelt handlingsrom i egen virksomhet. Samtidig vil utfordringene og situasjonene mellomlederne står ovenfor, kunne variere med ulike institusjonelle trekk. Oppgavens problemstilling er:

Den kommunale mellomlederens plass i den kommunale styringskjeden: Hvor stort er handlingsrommet, og hvordan varierer lederrollen med organisasjonsstruktur og sektortilknytning?

Oppgaven viser at institusjonelle trekk er sentralt for å forklare variasjon i lederrollen. Jeg viser også at hvordan mellomlederne oppfatter sin plass i styringskjeden varierer, og er betinget av grad av støtte fra rådmann og sentraladministrasjon.

Jeg vil først og fremst takke min veileder, Harald Baldersheim, for et godt samarbeid. Du har vært engasjert og stilt opp gjennom hele skriveprosessen. Takk for gode faglige innspill og interesse for oppgaven. Det har vært en glede å ha deg som veileder. Takk til dere som har vært med å holde motet oppe gjennom en lang sommer på Blindern. Håkon, du fortjener en klapp på skulderen for mange gode kaffepauser. Også takk til samboeren min Hilde for moralsk støtte, forståelse og korrekturlesing. Takk til morfar for verdifull korrekturlesing, og sist men ikke minst takk til mamma og pappa for oppmuntrende ord og økonomisk støtte gjennom studietiden.

Stian Bryde-Erichsen

25.08.2010

Antall ord: 25 085

Innholdsfortegnelse

Oversikt over figurer og tabeller	VI
1.0 Innledning.....	7
1.1 Ledelse i en kommunal kontekst.....	8
1.1.1 Kjennetegn ved kommunale virksomheter.....	8
1.1.2 Ledelse og nye styringsformer med New Public Management.....	10
1.1.3. Institusjonell kontekst som betingelse for ledelse.....	12
1.1.4 Forventninger ut fra ulike perspektiv	14
1.2 Hvor vi er i dag.....	15
1.3 Problemstilling	18
1.4 Om utvalget	19
2.0 Teori	21
2.1 Teorier om ledelse	21
2.1.1 Situasjonsbetinget lederskap	22
2.2 Institusjonell kontekst	26
2.3 Indre institusjonell kontekst	27
2.4 Et institusjonelt perspektiv på valg av lederstil.....	34
2.5 Overordnet analysemodell.....	36
3.0 Metode.....	41
3.1 Forskningsdesign.....	41
3.1.1 Regresjonsanalyse som analyseredskap	42
3.2 Operasjonalisering av avhengig variabel - lederstil	44
3.3 Operasjonalisering av organisasjonsstruktur.....	49
3.4 Operasjonalisering av indre institusjonell kontekst	49
3.5 Operasjonalisering av persontrekk	50
3.6 Operasjonalisering av opplevd handlingsrom	51
4.0 Den kommunale mellomlederens plass i den kommunale styringskjeden: Hvor stort er handlingsrommet?	53
4.1 Den kommunale mellomlederens plass i den kommunale styringskjeden.....	53
4.2 Hvor stort er handlingsrommet?.....	55
4.3 Betingelser for opplevd handlingsrom	59
4.3.1 Modellvurdering.....	60

4.3.2 Resultater fra regresjonsanalysen.....	60
4.4 Handlingsrommet oppsummert	62
5.0 Betingelser for variasjon i lederrollen	64
5.1 Administrativ struktur som betingelse for utøvelse av lederskap	64
5.2 Sektortilknytning som betingelse for utøvelse av lederskap	68
5.3 Hva betinger variasjon i vektlegging av coaching?	70
5.3.1 Modellvurdering og forutsetninger	71
5.4 Resultater fra regresjonsanalysen.....	73
5.4.1 Regresjonsmodell 1	74
5.4.2 Regresjonsmodell 2	75
5.4.3 Regresjonsmodell 3	76
5.4.4 kommentarer til regresjonsanalysen.....	77
6.0 Drøfting	78
6.1 Hvordan betinger institusjonelle faktorer kommunale mellomlederes valg av lederstil?	79
6.1.1 Betydning av sektortilknytning for variasjon i lederrollen	79
6.1.2 Betydning av kommunal administrativ organisering for variasjon i lederrollen	80
6.1.3 Betydningen av persontrekk for variasjon i lederstilen coaching	82
6.2 Hvilket overordnet perspektiv kan forklare variasjon i lederroller?	83
7.0 Avslutning	88
8.0 Litteratur.....	91
9.0 Vedlegg	94
9.1 Vedlegg tabeller og grafer regresjonsanalyse opplevd handlingsrom	94
9.2 Vedlegg: tabeller og grafer regresjonsanalyse coaching.....	96
9.3 Utdrag av spørreskjemaet.....	99

Oversikt over figurer og tabeller

Tabell 2.1 Ledelsens styrings- og påvirkningskraft i ulike situasjoner (Johansson 1995: 215)	28
Figur 2.1 Kriterier for inndeling av sektorer	30
Figur 2.2 Sektorskalaen kombinert med modellen for situasjonsbetinget lederskap	35
Figur 2.3 Overordnet analysemodell	37
Tabell 3.1 Rotert komponentmatrise, faktortanalyse lederstil (spørsmål 4):	47
Tabell 3.2 Deskriptiv statistikk lederstil	48
Tabell 4.1 Andel som har besvart "passer ganske godt" og "passer svært godt", samt gjennomsnittsskårer, på spørsmål 3:	56
Tabell 4.2 Regresjonsanalyse med opplevd handlingsrom som avhengig variabel.	61
Tabell 5.1 Gjennomsnittsskårer for Asker og Arendal på alle lederstiler	65
Tabell 5.2 Gjennomsnittsskårer for coaching for alle sektorer og Asker og Arendal.	66
Tabell 5.3 Gjennomsnittsskårer for delegere for alle sektorer og Asker og Arendal.	67
Tabell 5.4 Gjennomsnittsskårer for alle sektorer på alle lederstiler	68
Tabell 5.5 Resultater regresjonsanalyse. Regresjonskoeffisienter, signifikansnivå og justert R^2	73
Figur 9.1 Spredningsdiagram for standardiserte residualer mot standardiserte predikerte verdier for avhengig variabel opplevd handlingsrom (vedlegg)	94
Tabell 9.1 Residualstatistikk regresjonsanalyse opplevd handlingsrom (vedlegg)	94
Figur 9.2 Residualfordeling avhengig variabel opplevd handlingsrom med normalfordelingskurve (vedlegg)	95
Tabell 9.2 Residualstatistikk regresjonsanalyse coaching (vedlegg)	96
Figur 9.3 Kumulative sannsynligheter til normalfordeling og sannsynligheter til residualfordelingen (vedlegg)	96
Figur 9.4 Residualfordeling avhengig variabel coaching med normalfordelingskurve (vedlegg)	97
Figur 9.5 Spredningsdiagram for standardiserte residualer mot standardiserte predikerte verdier for avhengig variabel coaching (vedlegg)	97
Tabell 9.3 Utfyllende resultater regresjonsanalyse coaching (vedlegg)	98

1.0 Innledning

Jeg ønsker å studere hvordan ulike strukturer påvirker utøvelse av ledelse, med fokus på norske kommuner og kommunale mellomledere. Mellomledere er i en posisjon som jeg mener gjør det ekstra spennende å studere dem – de er ledere for egen enhet samtidig som de rapporterer og tar imot instruks fra et høyere ledelsesnivå. Denne posisjonen ”mellom barken og veden” gjør at mellomlederen hele tiden har interessene til både egen leder, sine ansatte, politikere og brukere å ivareta. Det er lett å tenke seg at en slik situasjon vil innebære motstridende interesser i form av krysspress fra de ulike nivåene. En spennende tematikk innen dette er i hvilken grad konteksten mellomlederen befinner seg i betinger utøvelse av ledelse. Utøver mellomledere i ulike kommunale sektorer forskjellig lederskap? Hvilke lederstiler kjennetegner mellomledere i de ulike kommunale virksomhetene?

Norske kommuner har til dels ulik formell organisering. For meg innebærer dette at de kommunale organisatoriske rammene for mellomledere innad i en kommune er de samme, men vil nødvendigvis variere fra kommune til kommune. Med andre ord kan en tenke seg at hvis handlingsrommet til de kommunale mellomlederne i kommunen i noen grad er betinget av den kommunale administrative hovedstrukturen, vil dette handlingsrommet oppleves likt for mellomledere i ulike sektorer innen samme kommune. Derimot vil handlingsrommet kunne variere mellom kommuner med ulik administrativ hovedstruktur, og slik gi ulike forventninger til hvordan mellomledere i ulike kommuner utøver lederskap. Mellomledernes handlingsrom er også sentralt for å sikre allokeringseffektivitet og legitimere delegering og desentralisering av makt. Dette handlingsrommet kan være betinget av deres plass i styringskjeden, persontrekk og institusjonelle kjennetegn ved virksomheten.

1.1 Ledelse i en kommunal kontekst

Det kan ut fra ulike perspektiver på ledelse i en kommunal kontekst formuleres ulike forventninger til hvordan de kommunale mellomlederne utøver sitt lederskap. Jeg vil se på tre til dels motstridende perspektiver på ledelse i norske kommuner, og formulere konkrete hypoteser med utgangspunkt i disse. Perspektivene gir et utgangspunkt på hvordan man kan se på ledelse i den kommunale styringskjeden, og det vektlegges ulike sentrale forklaringsfaktorer i hvert perspektiv.

1.1.1 Kjennetegn ved kommunale virksomheter

En av de viktigste forskjellene på ledelse i offentlig og privat sektor er at ledelse i offentlig sektor foregår i en demokratisk kontekst. Med dette mener jeg at ledere i norske kommuner, fylkeskommuner og i staten forvalter det offentliges ressurser, og har med dette et ansvar for at de mål og strategier som legges av våre folkevalgte følges. Som Strand (2001) sier det, er den mest grunnleggende betingelsen for ledelse i offentlige virksomheter at offentlig forvaltning er en del av det politiske systemet. ”Oppdragsgiverne er ikke eiere, marked og kunder, men borgerne representert gjennom folkevalgte forsamlinger og som rettighetshavere pliktige medlemmer av fellesskapet” (Strand 2001: 272). Et av Hagen og Sørensen (2006) tre kjennetegn på en kommune er at den styres av lokalbefolkningen gjennom et direkte demokrati eller ved lokale valg av representantene til en forsamling (Hagen og Sørensen 2006: 14). Dette medfører åpenbart et ansvar for de politiske representanter som velges til lokale forsamlinger. Dette ansvaret består blant annet i å forvalte kommunens ressurser på en forsvarlig måte og til fellesskapets beste. Det er derimot ikke kun de folkevalgte representantene som har et slikt ansvar - kommunale ledere, på alle nivåer, vil i ulik grad forvalte fellesskapets ressurser. En rektor på en kommunal grunnskole skal styre skolen etter politiske mål, med penger bevilget fra kommunens budsjett. Kommunale pleiehjem inngår i kommunens budsjetter, og ledere av disse institusjonene har dermed og et ansvar for at pengene brukes forsvarlig, at tjenestene holder en viss standard og så videre. Slike eksempler kan det gis mange av, men poenget

er altså at også kommunale mellomledere er preget av å befinne seg i en demokratisk kontekst. Felles for alle offentlige organisasjoner er at de handler på vegne av politisk valgte myndigheter og styres gjennom et skrevet lov- og regelverk (Christensen m.fl. 2006: 17). Et annet kjennetegn ved offentlige organisasjoner er at de, ofte i motsetning til private, er multifunksjonelle. Med dette menes at de har flere, gjerne motstridende, hensyn å ivareta på samme tid. Hensynet til ulike verdier som kostnadseffektivitet, politiske målsetninger, kvalitet på tjenester, deltakelse fra brukere, klienter og folkevalgte og så videre, må veies mot hverandre ved beslutningstaking (Christensen m.fl. 2006: 17-18). Dette er et trekk ved offentlige organisasjoner som skiller seg fra private i den grad at private organisasjoner stort sett har ett overordnet hensyn som økonomisk profitt. Dette gjør at konteksten kommunale mellomledere befinner seg i, og det handlingsrom de skal utøve lederskap i, er preget av faktorer som ofte er fraværende eller mindre framtrædende i private organisasjoner.

Et av hovedmålene med kommunal organisering er i følge Hagen og Sørensen (2006) effektivitet. Med dette mener de å maksimere velferd for kommunens innbyggere, samt å utforme et tilbud som reflekterer innbyggernes preferanser. Tjenesteyting og oppgaveløsning i kommunene er grunnlaget for den legitimitet den politiske og administrative ledelse behøver for å utøve sitt politiske mandat. Hvordan denne tjenesteytingen og oppgaveløsningen utføres og oppfattes av brukerne, klienter og pårørende kan knyttes opp mot hvordan lederne for de ulike institusjonene velger å utøve sitt lederskap, og med dette hvilke lederroller som vektlegges i de ulike sektorene.

Som vist ut fra denne redegjørelsen er det et flertall av faktorer som kan virke inn på en kommunal mellomleders hverdag, og påvirke hvordan lederen opplever sitt handlingsrom i egen virksomhet. Det faktum at lederne befinner seg i en kommunal kontekst, preget av politiske signaler, prioriteringer, styring og kontroll som vil kunne variere i styrke og omfang fra leder til leder, gjør at jeg ut fra dette kan forvente sprikende resultater. Med dette mener jeg at på den ene siden ser jeg indikatorer på at ledelse ikke vil være fremtrædende i

kommunal sektor – den demokratiske og politiske konteksten vil kunne legge sterke begrensninger på ledernes opplevde handlingsrom, og dermed mulighet for å velge hvordan den enkelte leder skal utøve sitt mandat. Derimot vil grad av styring og kontroll kunne variere mellom kommuner, sektorer og virksomheter. Dette kan gjøre at ledernes opplevde handlingsrom varierer, og viser variasjoner i utøvelse av lederskap betinget av grad og omfang av styring og kontroll.

1.1.2 Ledelse og nye styringsformer med New Public Management

Fra 1980-tallet og fremover har det med inntoget til New Public Management (NPM) blitt et sterkere fokus på ledelse også i det offentlige. Ledelse som begrep, teknikk og rolle er blitt aktualisert og fremhevet som et viktig element i forbedringen av offentlig virksomhet. Denne ”nye” tenkemåten, tydelig inspirert av ledelse i privat sektor, har ført til at fokuset på hva en leder bør gjøre og være for sin virksomhet er endret (Strand 2001:275). Samtidig er det, som vist ovenfor, en del kjennetegn ved offentlige virksomheter som gjør at utøvelse av aktivt lederskap i slike organisasjoner kan by på utfordringer. Debatten om hvorvidt tankegang fra ledelse i private organisasjoner er overførbart til rene offentlige virksomheter er et omfattende tema (Øgård 2005: 25). NPM kjennetegnes blant annet av et ønske om å synliggjøre ledelsesfunksjonen. Eksempler på slik synliggjøring er bruken av åremålskontrakter for kommunale ledere, benyttelse av prestasjonsbasert avlønning, og flat struktur i kommunens organisering (tonivåmodellen) (Øgård 2005: 35-36). Virkemidler i denne sammenheng kan være mer bruk av indirekte kontroll fremfor direkte kontroll og overvåking av virksomheters arbeid, konkurransetankegang og bruk av konkurranseutsetting av tjenesteproduksjon. Også sammenlikning av resultater gjennom såkalt benchmarking (målestokkonkurranse) for indirekte styring og læring er et typisk redskap i NPM-verktøykassa.

Ved at ledere i større grad sees på som aktive utøvere av lederskap enn gallionsfigurer eller kontrollører for virksomheten, gjør at det mer enn før blir

spennende å se hvordan kommunale mellomledere velger å utfolde seg innen det handlingsrom som er gitt dem. Det er også et interessant spørsmål hvordan og i hvilken grad kommunale mellomledere benytter seg av ulike verktøy som stammer fra eller er inspirert av New Public Management. Som nevnt er sektortilknytning et sentralt tema for denne oppgaven, og i den forbindelse vil det være aktuelt å se hvordan mellomlederne skiller seg fra hverandre i bruk av typiske metoder og verktøy ut fra hvilken sektor de er tilknyttet (se teorikapittel for mer om begrepet sektor).

Symbolske og moralske krav som etterrettelighet, rettferdighet og økonomisering pålegges offentlige ansatte, og i særlig grad de som innehar ledende stillinger. Med etterrettelighet menes at prosedyrene skal være lovbaserte, kjente og utføres slik at det er mulig å forsikre seg om at de følges og at skjønnsutøvelsen er rimelig. I begrepet rettferdighet ligger at offentlige beslutninger må bygge på regler og aksepterte kriterier – like saker skal ha lik behandling. En mulig konsekvens av dette er at handlingsrommet i form av utøvelse av skjønn blir sterkt begrenset for ledere av offentlige virksomheter. Med økonomisering, eller sparsomhet, menes at offentlige midler skal brukes effektivt, rettferdig og med sparsomhet (Strand 2001: 278). Dette er igjen kjennetegn ved ledelse i det offentlige som skiller seg fra det private, og gjør at konteksten som kommunale mellomledere utøver sitt lederskap i, kjennetegnet ved krav fra offentligheten og det politiske lederskapet, preges av at det er mange hensyn å ta.

Denne komplekse konteksten, preget av motstridende hensyn, krav om åpenhet, krysspress fra under- og overordnede, krav fra folkevalgte, politisk utarbeidete mål, og en endring i ledelsestankegang med inntoget av NPM, gjør at kommunale mellomledere befinner seg i en situasjon som gjør dem til et meget interessant studieobjekt.

Det er på den andre siden studier som nedtoner forskjellene mellom private og offentlige organisasjoner, og dermed argumenterer for at implementering av elementer fra det private næringsliv i det offentlige ikke bør være et stort

problem ut fra foreliggende empiriske studier av private og offentlige organisasjoner (Boyne 2002). I en metastudie som omhandler forskjeller mellom offentlige og private organisasjoner trekker Boyne (2002: 118) konklusjonen at det er få solide empiriske grunnlag for å avvise benyttelse av suksessrike private metoder i offentlige organisasjoner. Men samtidig innrømmer studien at dette ikke betyr at det ikke finnes noen ulikheter mellom de to typene organisasjoner. Debatten om hvorvidt metoder og praksis fra det private næringsliv er passende i det offentlige er ikke et hovedtema i denne oppgaven. Det er like fullt verdt å merke seg at det er ulike syn på hvor forskjellige offentlige og private organisasjoner faktisk er, og hvorvidt NPM er noe som gagnar eller tynger det offentlige.

1.1.3. Institusjonell kontekst som betingelse for ledelse

Den kommunale mellomlederen befinner seg til enhver tid innenfor rammene av organisasjonen han eller hun har det formelle ansvaret for.

Organisasjonsteoretiske perspektiver på ledelse fremhever dette som en sentral faktor for utøvelse av lederskap. Rammene av formelle mål, strukturer, nettverk av personlige og sosiale relasjoner, kultur og maktforhold i organisasjonen påvirker det handlingsrommet lederne har og hvordan og hvilke problemstillinger lederen står ovenfor (Jacobsen og Thorsvik 2004: 377). Dette er ikke å si at ledere ikke har valgmuligheter når det kommer til hvordan han eller hun ønsker å utøve sitt lederskap. Men innen organisasjonsteorien er det en sentral antakelse at hvordan organisasjonen er bygd opp og organisert, er en viktig forklaringsvariabel for å forklare hva som betinger utøvelse av lederskap i organisasjoner. Med andre ord danner organisasjoner rammer og muligheter for å utøve ledelse (Strand 2001: 239). Med dette som bakteppe kan en tenke seg at ulike trekk ved organisasjoner fordrer bruk av ulike lederstiler. Dette er sentralt for min oppgave videre. Ved å undersøke om og hvordan ledere i ulike kommunale sektorer benytter seg av ulike lederstiler ønsker jeg å finne ut av betydningen av de organisatoriske rammene for lederne. Hvis det er slik at de formelle rammene er en viktig forklaringsvariabel for utøvelse av lederskap, er det nærliggende å se for seg at ulike kommunale sektorer vil være preget av

ulike lederstiler. Jeg ønsker i denne oppgaven ikke å gå inn på klassifiseringer av ulike organisasjonstyper (klassiske hierarkier, ekspertorganisasjoner, oppgaveorganisasjoner osv.), men heller forholde meg til kjennetegn ved de kommunale virksomhetene for å klassifisere dem innen sektorer.

Institusjonell teori er et sentralt perspektiv på betydningen av organisasjoner og institusjoner for å forklare atferd og handlinger. Teorien bygger på en antakelse om at atferd er betinget av regler og rutiner (March og Olsen 1989). Handlinger kan i stor grad forklares ut fra hva som ansees som passende atferd i organisasjonen. Normer, rutiner, prosedyrer, roller, strategier, organisasjonsformer, teknologi og kultur (March og Olsen 1989: 22) er med dette sentrale elementer i forklaringen av atferd i en organisasjon. Det forventes ut fra institusjonell teori at aktører vil tilpasse seg til hva som ansees som passende i ulike situasjoner – reglene som til enhver tid omgir personene som befinner seg i en gitt organisasjon vil legge føringer på hvilket handlingsalternativ som følges.

En utdyping av dette er ”logic of appropriateness”. Dette er et perspektiv på hvordan man kan tolke menneskelig atferd og handlinger (March og Olsen 2009). Perspektivet ser på handlinger som drevet av regler for passende eller eksemplarisk atferd, organisert i institusjoner. Regler følges fordi de blir sett på som naturlige, riktige, forventede og legitime (March og Olsen 2009: 2). Dette står i kontrast til tanken om aktører som handler ut fra egeninteresse og rasjonell kalkulasjon. Sett ut fra dette perspektivet kan det forventes at ledere vil utøve sitt lederskap med utgangspunkt i de regler som er fremtredende i sin organisasjon – med dette følger at hvilken lederstil den enkelte leder benytter vil være betinget av hvilken organisasjon han eller hun befinner seg i, og hvilke regler som ansees som passende og/eller aksepterte på arbeidsplassen.

”Å handle passende er å gå frem med utgangspunkt i den institusjonelle praksisen til et kollektiv/fellesskap, basert på gjensidig, og ofte underforstått, forståelse av hva som er sant, fornuftig, naturlig, riktig og bra.” (March og Olsen 2009: 4)

1.1.4 Forventninger ut fra ulike perspektiv

Det er ulike og til dels motstridende forventninger til hvordan lederne i de kommunale virksomhetene utøver sitt lederskap. Jeg har over redegjort for tre sentrale antakelser og kjennetegn ved ledelse i en kommunal kontekst. Det faktum at oppgaven fokuserer på ledere i det offentlige kan gi en forventning om at ledelse i bunn og grunn ikke er viktig - lederne i norske kommuner befinner seg i en situasjon preget av betydelig styring fra høyere politiske hold, de har ansvaret for komplekse organisasjoner med mange og til dels motstridende hensyn, og ledelse har tradisjonelt ikke vært et sentralt eller viktig tema i den offentlige diskursen som omhandler kommunal organisering. Hvis dette er riktig kan jeg forvente å finne lite tydelige tegn på ledelse i analysen min. Ut fra dette perspektivet er oppgavens første hypotese formulert:

H1 - Lederne i norske kommuner befinner seg i en situasjon preget av betydelig styring fra høyere politiske hold, de har ansvaret for komplekse organisasjoner med mange og til dels motstridende hensyn, og ledelse har tradisjonelt ikke vært et sentralt eller viktig tema i den offentlige diskursen som omhandler kommunal organisering. Jeg forventer ut fra dette å finne lite tydelige tegn på ledelse i analysen min.

Ut fra det som er redegjort for om NPM, med en synliggjøring av ledelse som et sentralt punkt, kan jeg forvente andre resultater. Hvis det er slik at New Public Management har en fremtredende rolle i kommunale lederes hverdag, vil det være nærliggende å anta at ledelse er mer fremtredende. Dette vil si at det kan forventes aktivt lederskap på tvers av sektorer. Aktiv ledelse vil vises med gjennomgående høye skårer på de mest aktive lederstilene. Det faktum at innføring av NPM innebærer et ønske om synliggjøring av ledelse i det offentlige, gjør at jeg kan forvente at lederne har klare fellestrekk som peker i retning av en NPM-inspirert lederstil på tvers av kommunale sektorer.

Hypotese nummer to er formulert ut fra antakelsen om at NPM er sentralt i kommunale mellomlederens hverdag:

H2 - New Public Management har en fremtredende rolle i kommunale lederes hverdag. Fra dette kan det forventes at mellomlederne vil vektlegge aktive lederstiler på tvers av sektorer og organisasjonsformer.

En tredje hypotese kan formuleres ut fra et institusjonelt syn på ledelse. Dersom den viktigste betingelsen for utøvelse av lederstil er kjennetegn ved organisasjonen lederen befinner seg i, kan jeg forvente at det er klare skiller mellom ledere i ulike kommunale sektorer, og i kommuner med ulik administrativ organisering. Dette betyr at ledere i ulike sektorer vil utøve ulike lederstiler, betinget av rammene i virksomheten, samt aksepterte og fremtredende regler og normer. Det er innen dette perspektivet mitt hovedfokus ligger.

H3 - Den viktigste betingelsen for utøvelse av lederstil er kjennetegn ved organisasjonen lederen befinner seg i. Fra dette institusjonelle perspektivet forventer jeg at det er klare skiller mellom ledere i ulike kommunale sektorer - ledere i ulike sektorer vil utøve ulike lederstiler, betinget av rammene i virksomheten.

1.2 Hvor vi er i dag

Som inngang til oppgaven ser jeg det som meget relevant å redegjøre for hvor forskningsfronten på kommunalledelse og mellomledere ligger. Hvilke problemstillinger som tidligere er reist, hvilke konklusjoner som er trukket og hva slags empiri som er samlet inn og analysert er i aller høyeste grad relevant for meg. Ved å gå grundig gjennom hva andre forskere har funnet ut om både kommunal ledelse generelt og mellomledere spesielt vil jeg ikke bare øke min kunnskap om feltet, men også lettere kunne vise at min oppgave og den problemstillingen jeg reiser er et relevant bidrag til forskningen på kommunale mellomledere.

En sentral tanke for meg i prosessen med å finne tema til masteroppgaven var at jeg ville skrive om noe jeg selv synes er spennende. Ved å gå gjennom litteratur om både ledelse og kommunal organisering fant jeg frem til at en

analyse av kommunale mellomledere fra et institusjonelt perspektiv var en spennende mulighet . Dette er et tema jeg synes engasjerer, samtidig som det (overraskende nok) er skrevet relativt lite om det. Jeg visste på forhånd at dette ikke var det mest utforskede forskningsfeltet i verden, men må si jeg ble noe overrasket over hvor liten plass temaet har fått i forskningen de siste årene. For å skaffe meg et bilde av sentrale funn og relevant forskning, har jeg gått gjennom mye litteratur om mellomledere, og vil her trekke noen hovedlinjer og funn fra denne litteraturen.

Det første som er verdt å legge merke til er at det er gjort relativt lite forskning i Norden som har hovedfokus på mellomledere. Mye er skrevet om ledelse generelt, komparative studier av ledelse på tvers av sektorer (privat/offentlig), studier av topplederlønninger, studier av særtrekk ved nordisk ledelse og så videre. Noen studier skiller mellom ulike nivåer for ledelse, og det finnes også et utvalg av studier som tar for seg spesifikke sektorer som helse og utdanning. Rapporter og studier om for eksempel avdelingsoverleger ved sykehus (Haffner, Mürer og Aasland 2000), mellomledere i helse- og sosialsektoren (Stieng 1990) og om arbeidsledere i byggebransjen (Torget 2005) er alle relevante fordi de setter fokus på ledere som både leder og blir ledet. Både Stieng (1990) og Torget (2005) tar opp en del av den samme problematikken i sine konklusjoner, til tross for at de skriver om vidt forskjellige bransjer. Det at mellomledere synes å være utsatt for et press både fra de han eller hun har ansvar for, og lederne over seg, er en gjenganger. Dette krysspreset trenger ikke nødvendigvis være en stor hindring i mellomlederens hverdag, men gjør det uansett interessant å studere disse lederne og hvordan krysspreset de utsettes for påvirker deres utøvelse av ledelse.

Klausen og Michelsen (2004) har utarbeidet en forskningsrapport som sammenlikner hvordan institusjonsledere i Danmark oppfatter sin egen ledelsessituasjon. Forfatterne har sett på ledere i daginstitusjoner, skoler og pleiehjem/eldresenter. De viktigste likhetene forfatteren finner er at institusjonslederne alt i alt er meget tilfredse med egen ledelsessituasjon, og at

de kommunale institusjonene lever et relativt fredelig liv seg i mellom. Jo større kommunene er, og jo mer kommunaldirektøren oppfatter institusjonene som virksomheter, jo større frihet opplever institusjonslederne i forhold til fastsettelse av personalets størrelse og faglig sammensetning. Det samlede bildet viser at personalledelse er av størst betydning på tvers av institusjonsområde. Mens administrativ ledelse synes å være den ledelsesoppgaven som får mest tid, er det gjennomgående et ønske om at denne oppgaven skal oppta mindre plass. Lederne av daginstitusjoner føler seg sterkere knyttet til faglig ledelse enn skoleledere og ledere av pleiehjem og eldresenter, noe forfatteren knytter opp mot institusjonens størrelse.

Colbjørnsen (2004) har skrevet en bok i forbindelse med Administrativt Forskningsfond (AFF) om ledelse på alle nivåer, med fokus på "hva som må til for at ledere skal ivareta sine lederoppgaver i et omfang og på en måte som skaper ønskede resultater i virksomhetene" (Colbjørnsen 2004: 11). Forfatteren kommer frem til en liste med sentrale forutsetninger for lederskap. Blant disse kan nevnes at tilstrekkelig tid, styring med egen dagsorden og god økonomi har liten betydning for et aktivt lederskap, mens tilgang på informasjon har stor betydning; de mest aktive lederne savner å være enda bedre informert. Studiet viser videre at hierarki ikke trenger å være til hinder for et aktivt lederskap, at støtte fra egen leder ansees som viktig for mange former for lederskap, og at de fleste former for lederskap er forbundet med behov for mer kompetanse (Colbjørnsen 2004: kap. 6).

Næss og Strand (1992) har gjort en studie av forskjeller og likheter mellom ledere i ulike sektorer hvor de belyser ledelse ut fra det anerkjente PAIE-skjemaet¹. De undersøker effekten av alder, kjønn, ansiennitet (individnivå), antall ansatte (organisasjonen) og sektor på ledelsesfunksjoner. De finner blant annet at eldre ledere vektlegger integrasjon, mens yngre fokuserer på produksjon, og at i større bedrifter vektlegges produksjonsrollen, i mindre

¹ PAIE står for Produsent, Administrator, Integrator og Entreprenør. Organisasjonsfunksjoner som må ivaretas avhengig av oppmerksomhet innad eller utad, og fokus på stabilitet eller endring i virksomheten (Strand 2001: 182).

bedrifter integrasjonsrollen. Videre finner de at størrelse på organisasjonen, ansiennitet og alder kan forklare variasjoner i kommunale leders arbeidstid og arbeidsoppgaver. Kommunale ledere opplever mindre krav til produksjonsfunksjonen og større krav til integrasjonsfunksjonen enn ledere i privat og statlig sektor. Undersøkelsen tyder også på at samordning av beslutninger er viktigere i kommunal enn statlig og privat sektor. De viser til at få kommunale ledere selv kan bestemme økning av antall ansatte. Ansiennitet har betydning for kommunale leders beslutninger. Kvinner, unge og ledere med lav ansiennitet har større samarbeidsproblemer enn de øvrige lederne. Dette er et av få studier som skiller mellom ledelse i ulike kommunale sektorer. Rapporten skiller mellom kommunaladministrasjon, skole, helse, sosial og andre. Studiet viser at det er variasjoner i blant annet handlingsrom og opplevelse av vektlegging av lederrolle etter sektortilknytning.

Etter en gjennomgang av det jeg anser som relevante studier for min oppgave ser jeg at det er begrenset hvor mange empiriske studier jeg kan benytte både teorier, empiri og konklusjoner fra. Derimot bidrar tidligere forskning med ulike forslag til kontrollvariabler, alternative teorier og modeller, samt at det gir meg en god oversikt over fagområdet. Jeg vil benytte meg av alder og ansiennitet som kontrollvariabler senere i oppgaven, og sammenlikne analyseresultatene med funnene til Næss og Strand (1992).

1.3 Problemstilling

Jeg ønsker å se på hva som kjennetegner mellomledere i ulike typer kommunale enheter når det gjelder utøvelse av lederskap, og om og eventuelt hvilken effekt den kommunale administrative strukturen har på mellomlederne. Med kommunale enheter mener jeg enheten den kommunale mellomlederen har formelt ansvar for. Dette kan være en skole, barnehage, kommunalt alders- og sykehjem, en teknisk etat eller liknende. Den kommunale administrative strukturen er kommunens overordnede prinsipp for organisering. Dette kan være en klassisk etatsmodell/3-nivåmodell, en rendyrket 2-nivåmodell eller en

blanding. Med utøvelse av lederskap mener jeg hvilken lederstil som mellomlederen benytter, se under teorikapittelet.

Problemstilling:

Den kommunale mellomlederens rolle i den kommunale styringskjeden: Hvilket handlingsrom for ledelse har de, og hvordan varierer lederrollen med organisasjonsstruktur og sektortilknytning?

Som det kommer frem av problemstillingen er den todelt – for å besvare den vil jeg se på både hvordan de kommunale mellomlederne oppfatter handlingsrommet sitt, og hvordan forskjellige lederroller varierer med organisasjonsstruktur og sektortilknytning.

1.4 Om utvalget

For å besvare problemstillingen skal jeg undersøke hva som betinger valg av lederstil hos kommunale mellomledere i Asker og Arendal kommune.

Datamaterialet er hentet fra Mellomlederundersøkelsen, et samarbeid mellom Universitet i Oslo og Universitetet i Agder, som har som siktemål å undersøke mellomlederes rolle i norske kommuner. Data er hentet inn i forbindelse med etter- og videreutdanningsseminar (EVU) i Asker og Arendal. Materialet er relativt nytt og lite analysert, og byr derfor på spennende muligheter og utfordringer.

Et av siktemålene med oppgaven er å undersøke hvorvidt de kommunale ledernes ytre institusjonelle kontekst betinger deres valg av lederstil. Jeg kommer nærmere inn på operasjonaliseringen av denne variabelen senere. Tanken bak er at den kommunale administrative organiseringen vil kunne ha påvirkning på hvilken lederstil de kommunale lederne vektlegger. Dette fordi den formelle administrative organiseringen kan skape ulikt opplevd handlingsrom for lederne, samt skape ulike situasjoner som fordrer bruk av ulike lederstiler. For å belyse dette har jeg sett på den formelle administrative organiseringen til Asker og Arendal kommune. Asker har en utpreget tonivåmodell eller flat struktur – kommunen er organisert med resultatenheter,

som alle er direkte underlagt rådmannen². Arendal har også en modell som minner om en tonivåmodell. Forskjellen er at Arendal er organisert etter fem virksomhetsområder med en ansvarlig kommunalsjef for hvert område.

Virksomhetsområdene omfatter videre resultatenheter, som igjen kan være delt opp i avdelinger, nettverk eller arbeidslag³. Forskjellen på de to kommunene blir ut fra denne beskrivelsen at Arendal har et koordinerende styringselement mellom rådmann og resultatenhetene. Dette leddet i den administrative organiseringen gjør at Arendal plasseres i kategorien blandingsmodell – en mellomting mellom etatsmodellen og tonivåmodellen, mens Asker har en tonivåmodell.

² <http://asker.kommune.no/Organisasjon/>

³ <http://arendal.kommune.no/Om-kommunen/Organisasjonen/>

2.0 Teori

Her vil jeg redegjøre for valg av teori, med fokus på situasjonsbetinget lederskap og institusjonell teori. Disse to teoretiske tilnærmingene danner grunnlaget for oppgavens overordnede analysemodell som presentres avslutningsvis i kapittelet.

2.1 Teorier om ledelse

Ledelse er et tema som har fanget manges oppmerksomhet opp gjennom årene. Det er skrevet tallrike bind om temaet, og mange ulike teorier om ledelse er utviklet. Ved å definere ledelse som noe som er tilgjengelig for alle, en prosess, kan en se dette som at ledelse er et fenomen som befinner seg i en kontekst. En definisjon av ledelse ut fra dette overordnede perspektivet er at ”ledelse er en prosess hvor et individ påvirker en gruppe individer til å oppnå et felles mål” (Northouse 2007: 3). Ved å benytte meg av denne definisjonen i oppgaven gjør jeg det klart at jeg ønsker å se på prosessen hvor et individ (leder) påvirker en gruppe individer (underordnede). Denne påvirkningsprosessen vil ut fra definisjonen være rettet mot det å nå et felles mål - være seg forsvarlig drift av et sykehjem eller vedlikehold av offentlige veier. Det at ledelse defineres som en prosess, og ikke en enveis påvirkning, betyr at definisjonen åpner for at det kontinuerlig er en dialog og gjensidig påvirkning mellom leder og underordnede. Det er denne definisjonen av ledelse jeg vil benytte meg av videre i oppgaven.

Jeg vil innledningsvis i dette kapittelet gi en kort gjennomgang av ulike tilnærminger til studiet av ledelse. Det Northouse (2007: 4) kaller for karaktertrekkdefinisjonen av ledelse indikerer at spesifikke personer har spesielle medfødte karakteristikk eller kvaliteter som gjør dem til ledere, og at det er disse kvalitetene som skiller dem fra de som ikke er ledere. Dette utgangspunktet har vært bakgrunnen for mange ledelsesstudier, ofte med mål å finne de mest sentrale karakteristikkene som beskriver gode ledere. Kritikken av denne tilnærmingen til ledelse går blant annet på at den ikke tar høyde for påvirkningen av ulike situasjoner lederen befinner seg i (Northouse 2007: 35).

Tilnærmingen har heller ikke klart å lage en komplett liste med ledelsesegenskaper, og ansees ikke som særlig passende for å utvikle ledere i praksis. Dette fordi et flertall av de personlige karakteristikkenes som vises til i høy grad er medfødte, og vanskelig kan læres. Det er nok grunnet disse svakhetene med å definere ledelse ut fra personkarakteristikker at man har sett en trend mot å definere ledelse som en prosess, og heller studere interaksjon mellom leder og deres kontekst, enn å kun fokusere på personlige egenskaper.

En tilnærming som bryter med tanken om at trekk ved lederen er det mest sentrale er lederstiltilnærmingen. Denne tilnærmingen fokuserer mer på lederes atferd i form av forskjellige lederstiler enn personlige karaktertrekk ved lederen. Ved å utvide fokusområdet for ledelsesforskningen til å inkludere hva ledere gjør og hvordan de handlet, var forskningen innen denne tilnærmingen et viktig bidrag til at fokus på ledelse ble skiftet fra personkarakteristikker til en bredere kontekst (Northouse 2007: 78). Utgangspunktet for teorier innen denne tilnærmingen er at det finnes noen lederstiler som er bedre enn andre. Fokuset ligger i større grad på forholdet mellom ledere og underordnede, og ulike teorier og studier har benyttet seg av ulike dimensjoner for å skille lederstiler fra hverandre. En gjenganger er skillet mellom medarbeiderorienterte og oppgaveorienterte ledere (Jacobsen og Thorsvik 2004: 389-390; Baldersheim og Rose 2005: 141). En kritikk mot teorier om lederstiler er at de ikke tar høyde for at lederne befinner seg i ulike situasjoner, som kan fordre bruk av ulike lederstiler.

2.1.1 Situasjonsbetinget lederskap

En anerkjent tilnærming til å studere ledelse er teorien om situasjonsbetinget lederskap. Denne tilnærmingen ble utviklet av Hersey og Blanchard, basert på Reddin (1967) (Northouse 2007: 91). Situasjonsbetinget lederskap er opptatt av hvordan lederen tilpasser sin lederstil til ulike situasjoner, og hvordan de ulike lederstilene er preget av en kombinasjon av styrende og støttende atferd. Det som skiller teorier om situasjonsbetinget ledelse fra lederstilteorier er at førstnevnte har som utgangspunkt at ulike lederstiler er effektive i ulike

situasjoner. Ulike modeller og skjemaer for lederutvikling basert på modellen for situasjonsbetinget lederskap er mye brukt i utvikling av norske ledere, og ansees som en anerkjent tilnærming til studier av ledelse samt praktisk kartlegging og utvikling av ledere og medarbeidere (Northouse 2007: 91, Strand 2001: 61).

Det mest nærliggende vil være å benytte seg av teori om situasjonsbetinget lederskap. Essensen i teorien er at ulike situasjoner fordrer bruk av ulike lederstiler - for å være en effektiv leder må lederen tilpasse sin lederstil til kravene fra ulike situasjoner (Northouse 2007: 91). For å benytte denne teorien som analyseredskap i oppgaven må jeg ta enkelte egne vurderinger av aspekter ved teorien som ikke er like fruktbare for meg. Som nevnt er tanken bak situasjonsbetinget lederskap at ledere bør tilpasse sin lederstil til ulike situasjoner. Jeg er mer interessert i å studere effekten av kontekst, eller mer presist sektor, på lederstil. Det bør derimot ikke være noen motsetning mellom denne målsetningen og muligheten for å benytte situasjonsbetinget lederskap. Først og fremst vil teorien benyttes for å operasjonalisere avhengig variabel - lederstil. Situasjonsbetinget lederskap skisserer fire lederstiler som bør benyttes avhengig av hvilken situasjon lederen befinner seg i. Ved å kombinere de to dimensjonene styrende og støttende atferd er følgende fire lederstiler mulig å benytte (Hersey og Blanchard 1988: 172-173):

Den første stilen er en styrende lederstil. Denne lederstilen innebærer lav grad av støttende atferd og høy grad av styrende atferd. I denne tilnærmingen fokuserer lederen på måloppnåelse, og lederen bruker instruksjoner, detaljerte beskrivelser av fremgangsmåter og oppsyn med de ansatte for å nå målene (Northouse 2007: 93).

Den andre stilen er coaching som innebærer en høy grad av både støttende og styrende atferd. I denne tilnærmingen fokuserer lederen kommunikasjonen både på å nå mål og å møte underordnedes sosioemosjonelle behov. Dette betyr at lederen må engasjere de ansatte gjennom blant annet oppmuntrende input,

men det er fortsatt lederen som tar avgjørelsene om hva som er målene og hvordan de skal nås (Northouse 2007: 93).

Stil nummer tre betegnes som en støttende lederskapsstil, og kjennetegnes av høy grad av støttende og lav grad av styrende atferd. I denne stilen vil lederen benytte seg av støttende atferd som å lytte, spørre etter input, og å gi tilbakemeldinger. En leder som bruker denne stilen vil la de underordnede ha stor grad av kontroll over de daglige avgjørelsene, men er fortsatt tilgjengelig for å hjelpe til med problemløsning (Northouse 2007: 93-94).

Den siste stilen er en delegerende lederskapsstil, som kjennetegnes av lav grad av støttende og lav grad av styrende atferd. En delegerende leder vil minske egen involvering i planlegging, kontroll med detaljer, og oppklaring av mål. Dette overlater de ansatte til å selv avgjøre hvordan de vil utføre jobben, og lederen vil avstå fra å blande seg med unødige sosial støtte (Northouse 2007: 94).

For å benytte disse fire lederstilene til å operasjonalisere avhengig variabel kreves ikke annet enn å se svarene gitt av mellomlederne på spørreskjemaet i lys av situasjonsbetinget lederskap. Men det å benytte teorien som analyseverktøy får implikasjoner for oppgavens overordnede modell. Teorien tar nemlig utgangspunkt i at de skisserte lederstilene benyttes ut fra hvilken situasjon lederen befinner seg i. Utgangspunktet til modellen om situasjonsavhengig lederskap er at ingen av de fire lederskapsstilene er bedre enn andre - valg av stil er avhengig av situasjonen lederskapet utøves i. Dette fører oss videre til den andre hovedkomponenten i SL2-modellen; utviklingsnivå. Med ansattes utviklingsnivå siktes det til hvilken grad de ansatte har den nødvendige kompetansen og engasjementet for å utføre en gitt oppgave eller aktivitet (Hersey og Blanchard 1988: 174). Utviklingsnivå, eller eventuelt klarhetsnivå, er i følge Hersey og Blanchard ikke en personkarakteristikk eller en evaluering av ansattes egenskaper, verdier osv. Utviklingsnivået er avhengig av oppgaven de ansatte bes om å utføre, og den samme ansatte kan dermed ha et ulikt utviklingsnivå i forbindelse med ulike

oppgaver. På spesifikke oppgaver kan ansatte klassifiseres i fire kategorier; D1, D2, D3 og D4, fra lav utvikling til høy utvikling.

Ansattes utviklingsnivå inngår ikke i problemstillingen min, og det er heller ikke noe jeg ønsker å gå nærmere inn på. Derimot vil jeg som nevnt studere effekten av kontekst. Kontekst kan i denne sammenheng benyttes som et slags substitutt for utviklingsnivå – ulike kontekster fordrer bruk av ulike lederstiler. Dette vil være den overordnede modellen for oppgaven min. Mer presist vil det være en sentral antakelse at den kommunale konteksten alle kommunale mellomledere befinner seg i utøver en form for administrativt press på mellomlederne. Denne påvirkningen vil være den samme for alle mellomlederne i samme kommune. Derimot vil konteksten mellomlederen befinner seg i innen de ulike sektorene eller enhetene variere og være kilder for ulikt press på de enkelte mellomlederne. En foreløpig antakelse her vil være at såkalt ”myke” sektorer, som helse og omsorg, vil være preget av en delegerende lederstil. Dette fordi sektoren er preget av profesjoner, samt at lederne gjerne vil ha samme utdanningsbakgrunn som sine ansatte (skal selvfølgelig undersøkes nærmere). I såkalt ”harde” sektorer, som for eksempel innen teknisk avdeling, virker det intuitivt som jeg vil finne en større andel av styrende lederstil. En tredje sektor som vil være interessant er kunnskapssektoren, med for eksempel rektorer. Tidligere studier (Næss og Strand 1992, Storvik 2000, Stieng 1990) peker i retning av at ledere i kunnskapsbedrifter opplever et annerledes og sterkere press fra sektorinteresser. Det er nærliggende å tenke seg at mellomledere i slike kommunale enheter benytter en støttende lederstil i større grad enn innen harde og myke sektorer. Ved å trekke inn sektorbegrepet ønsker jeg å bygge på sentrale antakelser fra en velutviklet og testet teori, for å benytte denne til å belyse hvordan lederens kontekst kan påvirke utøvelse av ledelse.

2.2 Institusjonell kontekst

Et utgangspunkt for en analysemodell som skissert over er institusjonell teori. Jeg har innledningsvis referert til arbeider av March og Olsen (1989 og 2009). Disse har som en sentral antakelse at regler og rutiner er sentrale for å forklare atferd i organisasjoner. Vektleggingen av organisasjoners og institusjoners betydning for å forklare atferd og handlinger står som en motvekt til teoretiske tilnærminger som vektlegger rasjonell kalkulasjon og individers egeninteresse som forklaringer på hvordan individer handler. Institusjonell kontekst kan være så mangt – det er utallige aspekter ved organisasjonslivet som kan sies å virke inn på beslutninger som tas. Det sentrale for meg i denne oppgaven er å ta tak i det overordnede perspektivet som er at organisasjoner teller – hvordan organisasjoner formelt er utformet, og sentrale forskjeller og likheter mellom organisasjoner vil kunne skape ulike forutsetninger for beslutningstakerne innad i organisasjonene. Jeg vil videre i oppgaven benytte meg av to sentrale forklaringsvariabler – ytre- og indre institusjonell kontekst.

Den ytre institusjonelle konteksten er rammene rundt organisasjonen. For de kommunale lederne vil dette være den kommunale administrative organiseringen. Som nevnt tidligere er det en antakelse at hvordan kommunen er organisert (som en tonivåmodell eller blandingsmodell) vil kunne skape ulike situasjoner og betingelser for utøvelse av lederskap. Den indre institusjonelle konteksten er særtrekkene ved egen organisasjon, den konteksten som omgir lederne direkte. Her er det potensielt mange enkeltfaktorer som kan virke inn på lederens hverdag og skape ulike situasjoner og betingelser for lederskap. Dette kan være organisasjonskultur, normer, regler, teknologi, rutiner, roller, prosedyrer og så videre (March og Olsen 1989: 22). Jeg vil benytte meg av begrepet sektor for å fange opp hvordan ulike indre institusjonelle kontekster kan skape ulike situasjoner og betingelser for utøvelse av lederskap. Dette er gjort av både praktiske og teoretiske grunner – utvalget mitt gjør det mulig å dele inn ledernes organisasjoner etter typer. Med dette mener jeg at jeg kan beskrive de ulike organisasjonene ut fra teoretiske

fellestrekk, og dermed kategorisere dem etter hvilken sektor de hører hjemme i. Denne måten å organisere analysen på gjør at jeg kan se på mer enn generelle trekk ved kommunale mellomledere – jeg kan også skille på et lavere nivå, og si noe om hvorvidt den indre institusjonelle konteksten, operasjonalisert med sektortilknytning, skaper ulike forutsetninger for valg av lederstil.

2.3 Indre institusjonell kontekst

For å videre teoretisere begrepet sektor i oppgaven vil jeg lene meg på arbeidet til Johansson (1995) om virksomhetsvurdering i myke organisasjoner. Han definerer en myk virksomhet som en virksomhet der det ikke er mulig å finne klare og tydelige prestasjonsmål som tydelig viser hvor fremgangsrik bedriften er (Johansson 1995: 16). Eksempler på slike myke virksomheter i kommunal sektor kan da være helse- og sosialtjenester, sykehjem og utdanning opp til videregående skole. En av delkonklusjonene han trekker i boka er at det er problematisk å innføre styringssystem som kun er basert på administrativ logikk i myke organisasjoner (Johansson 1995: 43). Med dette menes at innføring av for eksempel mål- og resultatstyring i typisk myke organisasjoner ikke nødvendigvis gir bedre ledelse av virksomheten, ettersom det i følge Johansson er problematisk å måle fremgang på en fornuftig måte i disse organisasjonene. Ved å skille mellom de to dimensjonene ”fremgangskriterier vurderbare” (i lav eller høy grad), og ”virksomhetsaktiviteter programmerbare” (i lav eller høy grad), setter han opp en firefeltstabell med ledelsens styrings- og påvirkningskraft i fire ulike situasjoner (Johansson 1995: 215).

Tabell 2.1 Ledelsens styrings- og påvirkningskraft i ulike situasjoner (Johansson 1995: 215)

Verksamhets- aktiviteter programmer- bara?		Framgångskriteriet utvärderingsbara?	
		I hög grad	I låg grad
	I hög grad	Resultat- och/eller beteendestyrning	Beteendestyrning
	I låg grad	Resultatstyrning	Interaktiv samordning

Tabellen er laget med utgangspunkt i Ouchi (1979). Han benytter dimensjonene ledelsens mulighet til å måle output (høy-lav) og kunnskap om prosessen fra input til resultat (uperfekt-perfekt) som utgangspunkt for forhold som betinger hva ledelsen kan overvåke og/eller måle i en organisasjon (Ouchi 1979: 843).

Interaktiv samordning, som ut fra tabellen vil være ledelsens mulighet for styring og påvirkning i virksomheter med lav grad av programmerbare aktiviteter og lav grad av vurderbare fremgangskriterier, er sammenfallende med en delegerende og/eller støttende lederstil. Interaktiv samordning vil i følge Johansson (1995: 224) forekomme i myke organisasjoner fordi slike organisasjoner gjerne er preget av flere legitime normsystem, og dermed ikke kan styres etter et tradisjonelt administrativt styringsideal. Denne styringsformen medfører samhandling mellom de aktørgrupper som representerer legitime normsystem. Det er altså, ut fra teorien, ikke ideelt å benytte en styrende lederstil i slike virksomheter. Eksempler på myke kommunale virksomhetsområder er, som jeg viser under, barnehage og kultur. Interaktiv samordning er et ytterpunkt på dimensjonen harde/myke organisasjoner - denne styrings- og påvirkningsformen står som en motsats til styring og påvirkning i harde organisasjoner. Kategoriene hvor situasjonen er preget av enten

vurderbare fremgangskriterier (resultatstyring) eller programmerbare aktiviteter (atferds-/beteendestyring) er mellomkategorier langs denne dimensjonen.

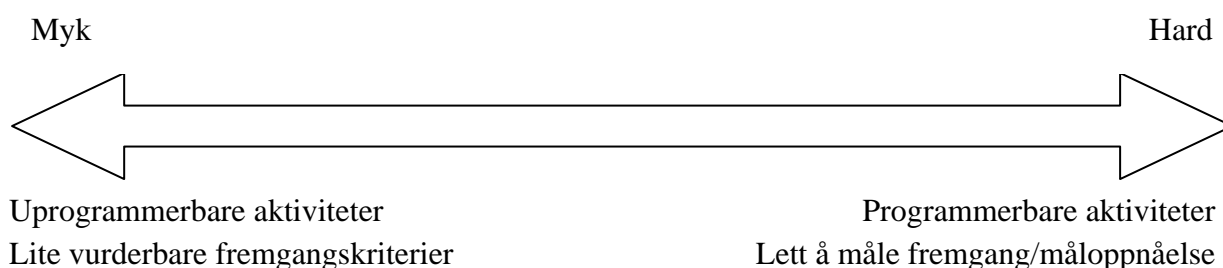
For harde organisasjoner, preget av høy grad av programmerbare aktiviteter og høy grad av vurderbare fremgangskriterier, vil ledelsens mulighet for styring og påvirkning ut fra Johanssons tabell være resultat- og/eller beteendestyring. Oversatt til norsk vil beteendestyring bli atferdsstyring. I slike organisasjoner kan ledelsen benytte styring etter både resultater (produksjonskrav, måloppnåelse osv.) og av de ansattes atferd. Styring av de ansattes atferd vil da kun være mulig om man har en oversikt over sammenhengen mellom hvordan de ansatte utfører sine arbeidsoppgaver og hva de produserer (Ouchi 1979: 843). Dette kan for eksempel være tilfellet i virksomheter der de ansatte jobber med programmerbare aktiviteter, hvor ledelsen kan fortelle den enkelte i detalj hvordan han eller hun skal utføre oppgavene sine. Typiske harde kommunale virksomhetsområder er teknisk sektor, landbruk og rådmannens sentrale stab/sentraladministrasjonen (se under).

Styring etter resultat, der det er mulig å måle fremgang, men vanskelig å programmere aktivitetene til de ansatte, vil være aktuelt i skolen. Som jeg viser senere er det typisk for barne- og ungdomsskoler å bli målt på indikatorer som prøveresultater og lærertetthet. Dette er kvantifiserbare og enkelt målbare kriterier. Derimot er det vanskelig for en skoleledelse å detaljstyre hvordan den enkelte lærer skal og bør utføre sitt arbeid i klasserommet. Styring og påvirkning vil derfor ikke innebære detaljerte beskrivelser av den enkelte medarbeiders arbeidsdag, men rette seg mot hvilke resultater klassen, læreren og skolen oppnår på lokale, nasjonale og internasjonale tester så vel som mål på lærertetthet, tilfredshet og så videre.

En nærmere diskusjon rundt områdene barnevern og pleie/omsorg/hjemmehjelp følger under. Jeg vil argumentere for at disse områdene er preget av et såpass omfattende lov- og regelverk at de skiller seg fra barnehager (myk sektor), samtidig som det kan være vanskelig å oppdrive fornuftige målbare kriterier på fremgang (i motsetning til i skolen). Dette gir en

situasjon hvor styring og påvirkning vil foregå gjennom atferdsstyring, i fravær av klart målbare fremgangskriterier og tilstedeværelsen av detaljerte arbeidsbeskrivelser i form av lov- og regelverk.

Ved å plassere virksomheter langs en skala, hvor harde og myke organisasjoner representerer ytterpunktene, kan virksomheter klassifiseres etter hvorvidt organisasjonen er preget av programmerbare eller uprogrammerbare aktiviteter, samt hvorvidt det er lett eller vanskelig å vurdere fremgang og måloppnåelse i organisasjonen. Langs denne skalaen vil for eksempel den kommunale tekniske etat bli plassert langt til høyre som en hard organisasjon, mens barnehager er et eksempel på et virksomhetsområde som er nærmere en myk organisasjon.



Figur 2.1 Kriterier for inndeling av sektorer

Det er et mål med min oppgave å undersøke om det er en sammenheng mellom sektortilknytning og valg av lederstil. Skalaen med kategoriene myk sektor, hard sektor og mellomkategorien er utgangspunktet for å belyse den indre institusjonelle konteksten, og hvordan denne kan sies å ha betydning for valg av lederstil. Det er viktig å understreke at ytterpunktene harde og myke organisasjoner er mer å regne som teoretiske konstruksjoner enn empiriske observasjoner - de fleste virksomheter vil være preget av en viss grad av programmerbare aktiviteter og målbar fremgang/måloppnåelse. Av den grunn forventer jeg at flere av virksomhetene i undersøkelsen vil plasseres et sted på skalaen mellom myke og harde organisasjoner.

For å kunne klassifisere virksomhetene lederne har ansvar for vil jeg benytte meg av hvilket hovedarbeidsområde i kommunen lederne oppgir at de arbeider mest med. Videre må jeg vurdere om disse områdene er preget av uprogrammerbare aktiviteter og lite vurderbare fremgangskriterier eller programmerbare aktiviteter og målbar fremgang/måloppnåelse. Denne vurderingen blir i stor grad en skjønnsmessig vurdering ut fra hva virksomheten produserer. I tillegg vil jeg benytte meg av tjenestebeskrivelser og serviceerklæringer, for å vise til hvordan kommunene selv beskriver sine tjenester. Ved å benytte meg av disse kan jeg se om tjenesteområder er preget av klare og tydelige mål, eller om de bærer preg av å være beskrevet med lite målbare kriterier. Det er naturlig for meg å benytte meg av tjenestebeskrivelser og serviceerklæringer fra de kommunene jeg skal undersøke, derfor har jeg konsentrert meg om Arendal og Asker.

Jeg vil argumentere for at områdene barnehage og kultur hører hjemme under kategorien myk sektor. Dette fordi disse områdene er preget av produksjon av tjenester som vanskelig lar seg kvantifisere på en fornuftig måte for å måle fremgang. I tillegg er aktivitetene innen disse områdene i stor grad mellommenneskelig kontakt og avhengig av situasjonen i den enkelte virksomhet. Dette er lite programmerbare aktiviteter. Det samme kommer til uttrykk i Arendal kommunens beskrivelse av de kommunale barnehagene; ”Barnehagen skal gi barn under skolepliktig alder gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse med barnas hjem” (Arendal kommune 2009A⁴). ”Barn under skolepliktig alder” er konkret nok, mens gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse med barnas hjem” i stor grad er subjektive og lite målbare kriterier. Kultur, som ofte inkluderer virksomheter innen idrett, kulturhus, bibliotek og liknende, er også preget av lite konkrete og målbare kriterier og målsetninger. Merk at dette ikke er ment som en uttømmende liste over kriterier som ligger til grunn for måling av aktivitet i de kommunale virksomhetene, men en illustrasjon på hvordan virksomhetene kan

⁴ <http://arendal.kommune.no/Tema-og-tjenestebeskrivelser/Tjenestebeskrivelser/Barnehageplass/>

klassifiseres ut fra kjennetegnene grad av vurderbare kriter og grad av programmerbare aktiviteter.

Derimot vil områdene miljøvern, teknisk sektor, landbruk og rådmannens sentrale stab/sentraladministrasjonen kunne kategoriseres som mer utpregede harde sektorer. Innen disse virksomhetsområdene vil det være enklere å vurdere måloppnåelse i form av budsjettoppnåelse (administrasjon/stab), produserte enheter (landbruk), utslipp og vernede områder (miljøvern), og vurdering av kommunens kloakk- og avløp, gjennomførte reguleringsplaner, behandlede byggsøknader og så videre (teknisk sektor). Jeg vil også anta at aktivitetene i disse sektorområdene er av en mer programmerbar karakter, i motsetning til aktivitetene preget av mellommenneskelig kontakt i de myke sektorområdene. Som eksempel på dette kan Arendal kommunes beskrivelse av drift av vei trekkes frem. Her kommer det tydelig frem at ”kommunen skal holde det kommunale veinettet farbart”, og at ”brøyting starter ved 5 cm. snødybde”(Arendal kommune 2009B⁵). Dette er klart målbare og programmerbare aktiviteter.

Mellomkategoriene er noe mer utfordrende å plassere. Skole og utdanning er en slik kategori. Kommunene har ansvar for drift av barne- og ungdomstrinn, altså opp til og med 10. klasse. I de senere år har man sett en økende tendens til mål- og resultatorientert styring i skolen. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom måling av resultater på nasjonale og internasjonale (PISA) prøver. Asker kommune har blant annet følgende uttalte mål for kvalitet i skolen:

⁵ <http://arendal.kommune.no/Tema-og-tjenestebeskrivelser/Tjenestebeskrivelser/Drift-av-vei---broyting---stroing---skade/>

”Lærertettheten bringes tilbake på 2004-nivå i 2013. Andelen elever på og under kritisk grense i lesing og regning reduseres hvert år ved den enkelte skole i forbindelse med de kommunale og nasjonale kartleggingsprøvene. I de nasjonale prøvene på 5. trinn er andelen av elevene på nivå 1 og på 8. trinn er andelen av elevene på nivå 1 og 2, redusert til 10 % i lesing og regning”(Asker kommune 2009⁶)

Her ser vi klart vurderbare fremgangskriterier. Dette er kvantifiserbare mål som kan følges over tid for å vise grad av måloppnåelse i skolen. Derimot er det mer usikkert hvor programmerbare aktivitetene som kreves for å nå disse målene er - en lærers hverdag kan tvilsomt klassifiseres som programmerbar, da denne yrkesgruppen opplever at hver dag kan by på nye og uforutsette problemstillinger. På dette grunnlaget vil jeg sette skole/utdanning som en mellomkategori på sektorlinja.

Områdene barnevern og hjemmehjelp/pleie/omsorg er preget av styring gjennom et relativt omfattende lov- og regelverk. Dette betyr i praksis at de ansatte innen disse områdene har klare nedskrevne retningslinjer på hvordan de skal gå frem i ulike situasjoner - hvilke kriterier som må være oppfylt for at en person skal få hjemmehjelp, hva som må gjøres på hjemmehjelpsbesøk, hva som må til for å innkalle foreldre til et barnevernsmøte og så videre. Slike lover og retningslinjer vil i hverdagen fungere som en rettesnor for hvilke aktiviteter som må utføres og hvordan de skal gjennomføres. Med andre ord en form for programmering av arbeidsoppgavene. Det kan diskuteres hvorvidt skillet mellom for eksempel barnevern som en mellomsektor og barnehage som en myk sektor er reelt og fruktbart. På den ene siden er det åpenbare likhetstrekk mellom tjenestekområdene. Samtidig ser man av lovgivningen på barnevernsområdet (Barnevernloven⁷) at lovteksten er klart mer omfattende

⁶ <http://asker.kommune.no/Tjenester-til-deg/Skole-og-utdanning/Kvalitet-i-askerskolen/>

⁷ <http://lovdata.no/all/nl-19920717-100.html>

enn lovgivningen for barnehager (Barnehageloven⁸). Dette er en indikasjon på at barnevernsområdet er mer regulert og sentralt styrt enn det barnehagene er.

Oppsummert blir sektor delt inn i følgende kategorier:

Hard sektor:

- Teknisk sektor, inkl. arealplan, byggsak
- Landbruk
- Rådmannens sentrale stab, sentraladministrasjon

Mellomsektor:

- Skole, utdanning
- Helsetjenester
- Barnevern
- Pleie, omsorg, hjemmehjelp

Myk sektor:

- Barnehage
- Kultur

2.4 Et institusjonelt perspektiv på valg av lederstil

Modellen for situasjonsbetinget lederskap (SL2-modellen) har jeg redegjort for tidligere i oppgaven. Det er disse fire lederstilene jeg ønsker å legge til grunn for operasjonaliseringen av min avhengige variabel, lederstil. Jeg ønsker å teste om og i hvilken grad ledes indre- og ytre institusjonelle kontekst påvirker deres utøvelse av lederskap. Forventningen er at ledere i de myke sektorene i større grad vil utøve en lederstil preget av lav grad av styrende atferd, mens lederne i de harde sektorene vil utøve en lederstil som er preget av høy grad av styrende atferd. Dette gjenspeiles i modellen under. Denne analysemodellen er utgangspunktet for å undersøke hvorvidt den indre institusjonelle konteksten, operasjonalisert med sektortilknytning, betinger hvilken lederstil lederne i de ulike kommunale sektorene benytter.

⁸ <http://lovdata.no/all/hl-20050617-064.html>

	Styrende		
Støttende		Lav	Høy
	Høy	Støtte	Coache
	Lav	Delegere	Styre



Figur 2.2 Sektorskalaen kombinert med modellen for situasjonsbetinget lederskap

Det er ut fra redegjørelsen innledningsvis klart at det i begrepet institusjonell kontekst ligger mange ulike forklaringsvariabler på menneskelig atferd. Sektor er i analysemodellen ment som en forklaringsvariabel på lederstil. Om det er normer, rutiner, kultur, prosedyrer, teknologi, strategier eller andre institusjonelle faktorer som avgjør om ledere i de ulike sektorene benytter seg av ulike lederstiler får jeg ikke skilt ut i denne analysen. Derimot benytter jeg sektorbegrepet for å belyse de forskjeller som kan følge av at ledelse utøves i ulike kontekster, preget av forskjellige oppfatninger på hva som er passende atferd eller lederstil. Regler for passende atferd, eller "rules of appropriateness" (March og Olsen 1989 og March og Olsen 2009), gjenspeiles i analysemodellen av sektorbegrepet. Sektor er med andre ord en institusjonell forklaring på utøvelse av lederskap.

Jeg har i innledningskapittelet formulert en hypotese med utgangspunkt i en forventning om at New Public Management er sentralt for å forklare kommunale mellomlederes valg av lederstil (hypotese 2). Forventningen fra et NPM-inspirert perspektiv på ledelse er at aktive lederstiler vil være fremtredende. Ut fra et institusjonelt perspektiv har jeg formulert hypotese 3,

som tar utgangspunkt i at institusjonelle trekk er det mest sentrale for å forklare variasjon i lederrollen. Med utgangspunkt i analysemodellen (figur 2.2), og hypotesene formulert ut fra ulike perspektiv på ledelse, kan følgende to hypoteser formuleres:

Hypotese 4: Vektlegging av coaching, den mest aktive lederstilen, vil være fremtredende uavhengig av sektortilknytning. New Public Management, med synliggjøringen av ledelse, har resultert i at institusjonelle trekk ikke er sentralt for å forklare variasjon i lederrollen.

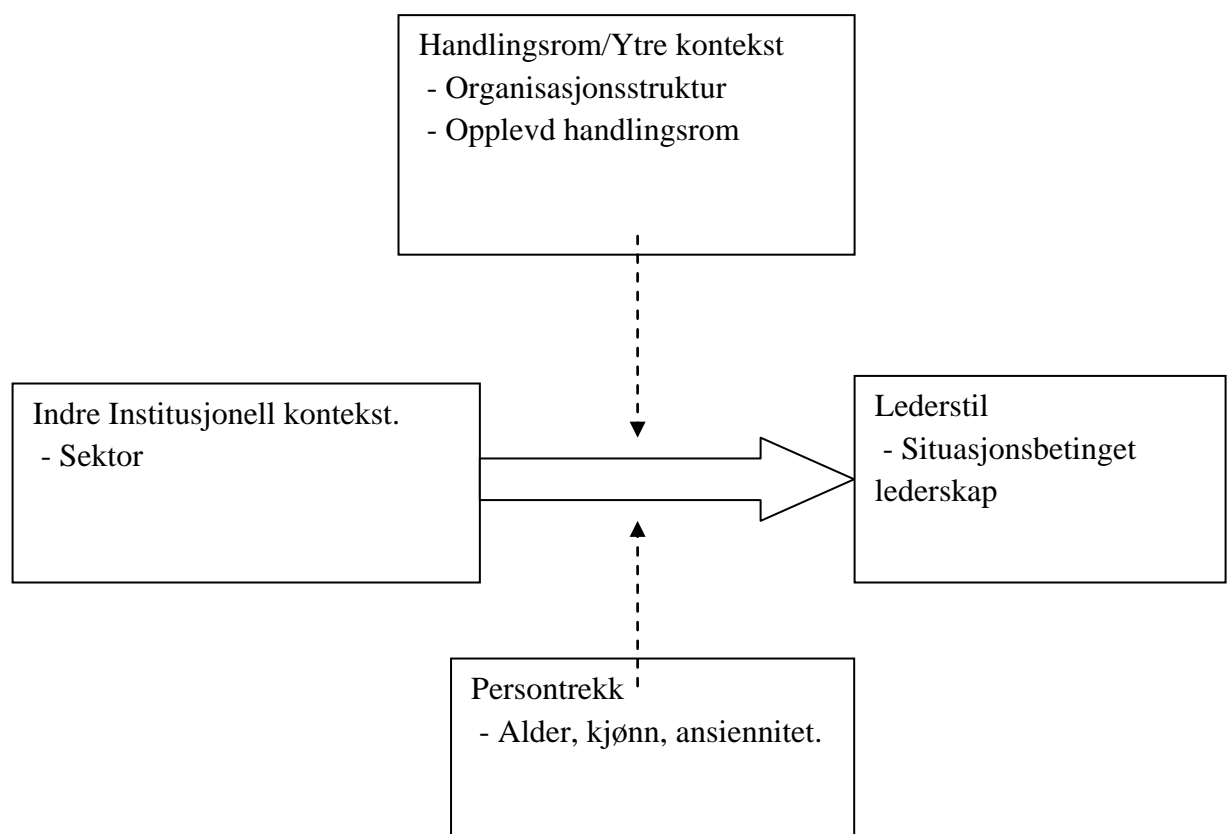
Hypotese 5: Vektlegging av coaching vil variere med sektortilknytning. Den institusjonelle konteksten vil legge føringer på hvordan de kommunale mellomlederne vektlegger den mest aktive lederstilen.

Funn som validerer hypotese 4 vil gi støtte til NPM som forklaring på variasjon i lederrollen. Ut fra dette perspektivet forventes at coaching vil være en fremtredende lederstil uavhengig av sektortilknytning. Hvis det viser seg at vektlegging av coaching varierer med sektortilknytning, gir dette støtte til et institusjonelt perspektiv på ledelse.

2.5 Overordnet analysemodell

Modellen over er, som nevnt, utgangspunktet for å teste om og i hvilken grad indre institusjonell kontekst betinger valg av lederstil. Sektorbegrepet er en sentral del av oppgaven, i og med at jeg benytter meg av distinksjonen mellom harde og myke sektorer for å belyse hvordan institusjonell teori kan forklare utøvelse av lederskap. Som redegjort for innledningsvis er det en sentral tanke innen denne teoretiske tilnærmingen at organisasjoner og institusjoner ikke bare er arenaer hvor individer utøver handlinger basert på rasjonell kalkulasjon av egennytte eller konsekvenser, eller redskaper for lederne som kan formes etter deres preferanser. Derimot antas det at atferd i organisasjoner og institusjoner er styrt av regler (March og Olsen 1989: 22). Med dette antas og at handlinger ofte i større grad er basert på å finne et normativt passende alternativ heller enn det alternativet som forventes å gi størst eller best

avkastning (March og Olsen 1989: 22). Dette leder igjen til min sentrale antakelse om at det forventes å være forskjeller på hvordan ledere i ulike sektorer utøver sitt lederskap. Dette fordi kommunale sektorer vil være preget av ulike gjeldende normer, rutiner, prosedyrer, roller, strategier, organisasjonsformer, teknologi og kultur (March og Olsen 1989: 22). Disse formelle og uformelle rammene vil kunne fungere som viktige betingelser for lederne i deres valg av lederstil. Når jeg i oppgaven sier valg av lederstil er det ikke ment å fremstille ledernes atferd som et resultat av et bevisst valg mellom ulike lederstiler. Det betyr heller resultatet av ledernes egne preferanser, den institusjonelle konteksten og den kommunale organiseringen. Dette gjenspeiles i oppgavens overordnede analysemodell:



Figur 2.3 Overordnet analysemodell

Av analysemodellen kommer det tydelig frem at det er indre institusjonell kontekst, operasjonalisert med sektor, som er den sentrale forklaringsvariabelen i oppgaven. Tidligere i oppgaven har jeg redegjort for de sentrale antakelsene innen institusjonell teori, samt knyttet dette opp mot modellen for situasjonsbetinget lederskap. I tillegg til analysen av sammenhengen mellom sektortilknytning og lederstil, er det andre faktorer som ut fra lederskapsteorien jeg benytter og tidligere forskning vil kunne ha en påvirkning på hvilken lederstil de kommunale lederne utøver.

Handlingsrom er et vidt begrep som jeg har valgt å operasjonalisere med to variabler – opplevd handlingsrom og kommunal administrativ organisering (organisasjonsstruktur). Det opplevde handlingsrommet er ledernes subjektive oppfatning av eget handlingsrom i virksomheten i forhold til delegasjonsreglement og myndighet. Selve operasjonaliseringen av denne variabelen kommer jeg tilbake til senere i oppgaven. Forventningen er at ledere som opplever å ha tilstrekkelig handlefrihet i egen virksomhet også vil ha et større register å spille på i forhold til lederstiler. Hvis det opplevde handlingsrommet er lite, vil lederrollen også bli smalere – lederen vil ikke kunne ta sentrale beslutninger om for eksempel ansettelse og økonomiske disposisjoner i virksomheten.

Den administrative organiseringen i kommunen kan i all hovedsak være en tonivåmodell, en etatsmodell eller en blanding av disse. Som redegjort for innledningsvis er Asker kommune organisert med en typisk flat struktur eller tonivåmodell, mens Arendal har likhetstrekk med både tonivåmodellen og etatsmodellen, og kategoriseres derfor som en blandingsmodell. Den samme grunnleggende teoretiske logikken som redegjort for under institusjonell teori og ytre institusjonell kontekst gjelder her - organisasjoner teller, og organisasjonsformer er ut fra teorien med på å forklare handling i organisasjoner. Da er det også nærliggende å anta at hvordan den overordnede strukturen som lederne befinner seg i er organisert, vil kunne skape ulike forutsetninger for valg av lederstil. Mer spesifikt vil antakelsen være at

kommuner med en tonivåmodell (Asker) setter lederne i en situasjon med et bredere lederansvar enn ledere i kommuner med en etats- eller blandingsmodell.

Handlingsrom kan i dette henseende sies å representere den ytre institusjonelle konteksten til de kommunale lederne. Organisasjonsstruktur er en objektiv indikator på effekten av administrativ organisering på utøvelse av lederskap, mens opplevd handlingsrom er en subjektiv oppfatning av de institusjonelle rammene som lederen må forholde seg til.

Ut fra modellen om situasjonsbetinget lederskap og institusjonell teori har jeg skissert en antakelse om at ulike sektorer danner grunnlaget for ulike situasjoner, og dermed utøvelse av ulike lederstiler. Handlingsrommet, både i form av opplevd handlingsrom og organisasjonsstruktur, vil kunne danne ulike rammer for lederne. Jeg vil anta at handlingsrommet kan ha en forsterkende eller begrensende effekt på sektorspesifikke forskjeller. Med dette mener jeg at ledere som har et stort handlingsrom vil antas å variere mer ut fra sektortilknytning enn ledere som har et begrenset handlingsrom. Hvis handlingsrommet er stort vil lederne være mindre bundet av omgivelsene, og dermed vil vi kunne se en større variasjon i lederstil. Denne variasjonen antas som nevnt å være betinget av sektortilknytning. Er derimot handlingsrommet begrenset vil lederne være mer bundet av sine omgivelser. Dette vil kunne resultere i mindre tydelige sektorspesifikke forskjeller i utøvelsen av lederskap.

Hypotese 6: I kommuner som gir lederne sine stort handlingsrom, vil det være større sektorspesifikke forskjeller i lederstil, enn i kommuner med lite handlingsrom for ledelse.

Persontrekk inkluderer i praksis flere uavhengige variabler. Studiet til Næss og Strand (1992) viser at alder og ansiennitet i betydelig grad kan være med å forklare variasjon i lederrollen. I mine analyser er persontrekk med som kontrollvariabler. Dette betyr også at det ikke er konkrete forventninger i form av hypoteser knyttet til disse variablene. Ved å ha med disse kontrollvariablene

gjør det analyseresultatene mine sterkere, ettersom jeg får kontrollert for effekten av kjønn, alder og ansiennitet. Jeg kan også sammenlikne effekten av disse kontrollvariablene med studiet til Næss og Strand (1992).

3.0 Metode

I denne delen vil jeg presentere oppgavens forskningsdesign og operasjonalisering av uavhengige og avhengige variabler. Utgangspunktet for den kvantitative analysen min er spørreundersøkelsen ”Mellomledere i norske kommuner - hvor stort er handlingsrommet?” Undersøkelsen er gjennomført på 166 respondenter i Asker og Arendal kommune. Utdrag fra spørreskjemaet er lagt ved som vedlegg til oppgaven.

3.1 Forskningsdesign

Jeg velger å benytte meg av en statistisk analyse for å besvare problemstillingen min. Dette valget fører med seg både muligheter og begrensninger i forhold til generaliseringspotensial, forståelse av kausalmekanismer og undersøkelsens reliabilitet. Jeg ønsker ikke å skrive omfattende rundt ulike metodiske tilnærminger eller fordeler og ulemper med kvantitative studier i forhold til kvalitative. Derimot ser jeg det som relevant å knytte sentrale metodiske begreper og problemstillinger opp mot mitt valg av forskningsdesign, for å vise hvordan dette valget påvirker hvilke resultater jeg finner i analysedelen og hvordan disse bør tolkes.

I denne oppgaven benytter jeg meg av et datasett med respondenter fra to norske kommuner. Dette innebærer at generaliseringspotensialet er bundet av utvalget. Generelt kan det sies at en kvantitativt studie som dette har et bredere generaliseringspotensial enn casestudier (Gerring 2007: 43). Mitt utvalg er ikke av det største for kvantitative undersøkelser, men vil likevel gi en god pekepinn på atferden til kommunale ledere i Asker og Arendal, samt liknende kommuner. Med dette mener jeg at det er rimelig å anta at funnene her kan generaliseres til ledere i norske kommuner med de samme sentrale kjennetegnene som størrelse, politisk sammensetning, administrativ organisering og så videre. Ettersom det ikke er gjort mye forskning på mellomledere i norske kommuner, betyr dette at jeg ikke har noe særlig sammenlikningsgrunnlag fra andre studier.

Denne oppgaven inneholder konseptualisering av brede begreper som lederstil og handlingsrom, samt mer snevre konsepter som sektor. I en kvantitativ analyse har jeg fordelen av å kunne benytte meg av statistiske metoder for å avgjøre om begrepsvaliditeten i operasjonaliseringen av disse begrepene er tilfredsstillende. Med andre ord om de operasjonaliserte variablene måler de relevante begrepene (Kleven 2002: 145).

Begrepsvaliditeten til variablene mine avhenger ikke kun av de statistiske undersøkelser jeg benytter meg av, men også en mer skjønnsmessig vurdering av ulike aspekters betydning. Lykkes jeg i å måle og registrere det jeg ønsker på en tilfredsstillende og pålitelig måte (Skog 2007: 89)? For å sørge for en best mulig begrepsvaliditet vil jeg benytte meg av faktoranalyser i forbindelse med operasjonaliseringen av avhengig variabel lederstil, samt den uavhengige variabelen opplevd handlingsrom.

Generelt sagt har en faktoranalyse som hensikt å belyse om et indikatorsett grupperer seg i samsvar med den teoretiske begrepsforståelsen. Ved å benytte en faktoranalyse i operasjonaliseringen av lederstil og opplevd handlingsrom gir dette meg muligheten til å se om de teoretiske dimensjonene gjenspeiles av de forventede indikatorene i datasettet, samt å videre i analysen benytte meg av disse dimensjonene i stedet for mange enkeltindikatorer (Hair m.fl 1998, Kim og Mueller 1994: 3). Som sagt er ikke en faktoranalyse i seg selv en fullverdig operasjonalisering av et begrep, men en nyttig hjelp for å se om grupper av variabler har et såpass sterkt felles eller innbyrdes forhold at de kan representere et mer generelt konsept eller begrep (Hair m.fl. 1998: 91).

3.1.1 Regresjonsanalyse som analyseredskap

Av problemstillingen min kommer det frem at jeg ønsker å undersøke om og på hvilken måte valg av lederstil er betinget av sektortilknytning og organisasjonsstruktur. Jeg benytter også regresjonsanalyse for å belyse hva som betinger mellomledernes opplevde handlingsrom i egen virksomhet. En regresjonsanalyse er et statistisk verktøy for å undersøke om og i hvilken grad

en eller et sett av forklaringsvariabler er årsak til en avhengig variabel (Skog 2007: 214). Den lineære regresjonsmodellen ser slik ut:

$$\tilde{Y} = b_0 + b_1X_1 + b_2X_2 + b_3X_3$$

Hvor \tilde{Y} er forventet verdi av avhengig variabel, og X_1 , X_2 og X_3 representerer de uavhengige variablene. b_1 , b_2 og b_3 er regresjonskoeffisientenes hellingsvinkel, med andre ord viser de hvor mye Y øker eller avtar når X øker med en skalaenhet. b_0 tilsvarer konstantleddet, altså forventet verdi på avhengig variabel (Y) når alle uavhengige variabler (X) er lik null (Skog 2007: 215-216).

Denne matematiske modellen er lineær. Det betyr at i en grafisk fremstilling blir sammenhengen mellom avhengig og uavhengig variabel en rett linje – variasjonen i avhengig variabel Y er uavhengig av hvilket nivå X er på (Skog 2007: 216). En endring i for eksempel X_2 på en enhet vil resultere i en endring for Y tilsvarende b_2 , uavhengig av om endringen i X_2 er fra to til tre eller fem til seks (alt annet likt).

Regresjonskoeffisientene forteller meg hvordan de uavhengige variablene påvirker avhengig variabel. For å finne ut i hvor stor grad de ulike uavhengige variablene mine forklarer variasjonen i avhengig variabel må jeg se på justert R^2 . Denne verdien forteller hvor stor andel av variasjonene i Y som kan forklares av X (Skog 2007: 224). Som med de fleste statistiske verktøy er R^2 en matematisk verdi, og må tolkes på grunnlag av den underliggende kausalmodellen.

Ettersom mine avhengige variabler (lederstil og opplevd handlingsrom) er indekser, er det naturlig å benytte regresjonsanalyse for å undersøke hvordan vektlegging av lederstil og opplevd handlingsrom endrer seg med variasjon i de uavhengige variablene mine. Noe av siktemålet med oppgaven er som sagt å undersøke hvor mye av variasjonen i lederstil sektortilknytning og handlingsrom forklarer, samt å belyse hvordan persontrekk er knyttet til valg av lederstil. En metode for å vise forklaringskraften til de ulike uavhengige

variablene hver for seg og sammen er å sette opp en regresjonsanalyse med tre modeller. Dette er i praksis tre regresjonsmodeller med samme avhengige variabel. I første modell benytter jeg meg av sektor som eneste uavhengige variabel. I modell nummer to legger jeg til opplevd handlingsrom og organisasjonsstruktur, og i siste modell legges persontrekk (alder, ansiennitet og kjønn) til. På denne måten kan jeg observere både om modellens forklaringskraft økes med flere uavhengige variabler, og om og hvordan regresjonskoeffisientene endres når jeg kontrollerer for handlingsrom og persontrekk. Regresjonsanalysen ser da slik ut:

$$\text{Modell 1: } \tilde{Y} = b_0 + b_1X_1$$

$$\text{Modell 2: } \tilde{Y} = b_0 + b_1X_1 + b_2X_2 + b_3X_3$$

$$\text{Modell 3: } \tilde{Y} = b_0 + b_1X_1 + b_2X_2 + b_3X_3 + b_4X_4 + b_5X_5 + b_6X_6$$

Slik kan jeg lese av tre forskjellige justerte R^2 , samt kontrollere for effekten av handlingsrom og persontrekk på sektortilknytning.

Regresjonsanalysen for å analysere hva som betinger mellomledernes opplevde handlingsrom er simultan. Her er det altså kun en regresjonsmodell.

Avslutningsvis vil jeg nevne at det med denne typen studier er enkelt for andre å etterprøve analyser og funn. Dette er med på å sikre god reliabilitet i oppgaven. Hvis andre ønsker å anvende samme metodiske prosedyre på dette datamateriale vil resultatene bli de samme (King, Keaohane & Verba 1994: 8). For å sikre god reliabilitet er operasjonalisering av variabler og diskusjon rundt dette tatt med i metodekapittelet.

3.2 Operasjonalisering av avhengig variabel - lederstil

Min avhengige variabel lederstil vil, som vist tidligere, operasjonaliseres med utgangspunkt i modellen for situasjonsbetinget lederskap. Utgangspunktet for denne operasjonaliseringen er spørsmål fire i spørreskjemaet. Spørsmålet lyder som følger:

” Hva er det du som leder kan gjøre i forhold til medarbeidere for å nå enhetens mål? Angi hvor viktig du anser de følgende alternativene å være for deg i din stilling. -jeg må se til ...” etterfulgt av 18 utsagn som skal rangeres helt uvesentlig, av noe betydning, av ganske stor betydning eller av svært stor betydning.

Svarene på dette spørsmålet gir meg et grunnlag for å gi substansiell mening til de teoretiske kategoriene i modellen for situasjonsbetinget lederskap. Med dette mener jeg at jeg både gjennom teoretisk resonering og en empirisk faktoranalyse kan konstruere de fire lederstilene i modellen for situasjonsbetinget lederskap. Den teoretiske resoneringen eller vurderingen består i å finne hvilke spørsmål som best gjenspeiler de ulike lederstilkategoriene. For å videre vurdere om indikatorene kan sies å representere en tilfredsstillende operasjonalisering av begrepene i situasjonsbetinget lederskap, benytter jeg meg av en faktoranalyse (Christophersen 2007: 229). Resultatene av faktoranalysen, sammen med min vurdering av hvor godt indikatorene passer til de ulike kategoriene, gir meg en operasjonalisering av lederstil. Den operasjonaliserte avhengige variabelen vil være dimensjoner som reflekterer ulik vektlegging av styrende- og støttende atferd.

Etter en faktoranalyse gjennomført i SPSS ser dimensjonene mine slik ut. Det er verdt å merke seg at mens jeg i utgangspunktet regnet med at indikatorsettet skulle gjenspeile fire kategorier, har faktoranalysen vist at det gjenspeiler fem. Den femte kategorien (dimensjon 2), som jeg har valgt å kalle den politiske, ser ut til å være en lederstil som vektlegger det eksterne og videreformidling.

Dimensjon 1 - styrende lederstil (lav støttende og høy styrende atferd):

- C) At reglementer følges til punkt og prikke
- F) At de ansatte vet at jeg følger med på hvordan de gjør jobben
- H) At de ansatte vet at prestasjonene deres vurderes fortløpende

Dimensjon 2 - politiske dimensjon

- N) At alle er bevisst på å overholde tiltelte budsjetter
- O) At jeg følger med på den faglige utviklingen og sørger for at våre arbeidsmåter er oppdatert
- P) At jeg følger med på de politiske signalene og formidler disse til medarbeiderne
- Q) At jeg følger med på brukernes synspunkter og formidler disse til medarbeiderne
- R) At jeg aktivt forsøker å skaffe eksterne midler til driften av enheten

Dimensjon 3 - coaching (høy støttende og høy styrende atferd):

- B) At den enkelte opplever at arbeidsoppgavene er meningsfulle og givende
- D) At medarbeiderne gis gode muligheter til etterutdanning
- A) At den enkelte medarbeider avlønnes på en måte som står i forhold til kompetanse og innsats
- L) At jeg løpende koordinerer arbeidet i enheten

Dimensjon 4 - støttende lederstil (høy støttende og lav styrende atferd):

- K) At vi av og til tar oss tid til festlig samvær
- M) At vi av og til kan reise bort for å gjennomdrøfte forhold i enheten
- G) At jeg roser medarbeidere når de gjør en ekstra god innsats

Dimensjon 5 - delegerende lederstil (Lav støttende og lav styrende atferd):

- I) At de ansatte vet at de har en trygg arbeidsplass
- j) At jeg legger meg minst mulig opp i hvordan jobben til den enkelte skal gjøres

Tabell 3.1 Rotert komponentmatrise, faktortanalyse lederstil (spørsmål 4):

*”Hva er det **du som leder kan gjøre** i forhold til medarbeidere for å nå enhetens mål? Angi hvor viktig du anser de følgende alternativene for å være for deg i din stilling.”*

	Component				
	1.Styrende	2. Politiske	3. Coaching	4. Støttende	5. Delegere
A) At den enkelte medarbeider avlønnes på en måte som står i forhold til kompetanse og innsats	.115	.233	.596	-.002	.227
B) At den enkelte opplever at arbeidsoppgavene er meningsfulle og givende	-.030	.165	.794	.114	.092
C) At reglementer følges til punkt og prikke	.689	.032	.153	-.066	.101
D) At medarbeidernes gis gode muligheter til etterutdanning	.072	.188	.643	.325	-.162
E) At de ansatte vet at jeg kan gjøre jobbene deres minst like godt som dem selv	.772	-.112	-.137	.118	.079
F) At de ansatte vet at jeg følger med på hvordan de gjør jobben	.769	.130	.126	.185	-.109
G) At jeg roser medarbeiderne når de gjør en ekstra god innsats	.409	.269	.237	.331	.141
H) At de ansatte vet at prestasjonene deres vurderes fortløpende	.385	.290	.139	.357	.018
I) At de ansatte vet at de har en trygg arbeidsplass	.195	.118	.283	.286	.472
J) At jeg legger meg minst mulig opp i hvordan jobben til den enkelte skal gjøres	.010	-.024	.052	-.061	.855
K) At vi av og til tar oss tid til festlig samvær	.133	.103	.105	.775	-.042
L) At jeg løpende koordinerer arbeidet i enheten	.414	.013	.513	.080	.055
M) At vi av og til kan reise bort sammen for å gjennomdrøfte forhold i enheten	.046	.043	.108	.842	.086
N) At alle er bevisst på å overholde tildelte budsjetter	.145	.676	-.153	.117	.309
O) At jeg følger med på den faglige utviklingen og sørger for at våre arbeidsmåter er oppdatert	.316	.617	.177	-.050	-.282
P) At jeg følger med på de politiske signalene og formidler disse til medarbeiderne	-.124	.761	.131	.131	.027
Q) At jeg følger med på brukernes synspunkter og formidler disse til medarbeiderne	.106	.513	.290	.002	-.086
R) At jeg aktivt forsøker å skaffe eksterne midler til driften av enheten	-.066	.589	.258	.136	.056

Ved å benytte meg av den roterte komponentmatrisen ovenfor skaffer jeg meg en oversikt over korrelasjonsstrukturen til variablene (påstand a til r spørsmål 4). Det er viktig å merke seg at dette ikke er det som avgjør hvilke påstander som skal ligge til grunn for de ulike dimensjonene. For å gi kategoriene i modellen for situasjonsbetinget lederskap substansiell mening er det vel så viktig at indikatorene som korrelerer i faktoranalysen faktisk reflekterer de teoretiske begrepene (Skog 2007: 96).

Faktoranalysen og min vurdering av indikatorene opp mot de teoretiske begrepene danner grunnlaget for operasjonaliseringen av lederstil. Jeg har fire dimensjoner som reflekterer lederstilene i situasjonsbetinget lederskap, samt en femte som ble definert etter faktoranalysen. For å benytte lederstil i analysen har jeg konstruert fem indekser på grunnlag av indikatorene som danner de fem teoretiske begrepene. Jeg har lagt sammen indikatorene til additive indekser som ser slik ut:

Tabell 3.2 Deskriptiv statistikk lederstil

Descriptive Statistics				
Lederstil:	N	Minimum	Maximum	Mean
Styre	164	1.00	4.00	2.3963
Politiske	157	2.00	4.00	3.2599
Coaching	155	1.75	4.00	3.2210
Støttende	161	1.67	4.00	3.3043
Delegere	163	1.50	4.00	2.8834
Valid N (listwise)	147			

3.3 Operasjonalisering av organisasjonsstruktur

Den kommunale administrative organiseringen, eller organisasjonsstruktur, er i analysen en del av ledernes handlingsrom. Som jeg har argumentert for tidligere i oppgaven er det ut fra institusjonell teori naturlig å anta at den kommunale organiseringen vil kunne ha en påvirkning på de sektorspesifikke forskjellene i lederstil.

Jeg har valgt å benytte meg av kommunenes respektive hjemmesider med tilhørende beskrivelser av den administrative organiseringen, samt organisasjonskart, for å operasjonalisere variabelen. I innledningen har jeg redegjort for dette, og kommet til at Asker best kan beskrives som en tonivåmodell, mens Arendal beskrives som en blandingsmodell. Jeg har lagd en dikotom variabel hvor 0 = tonivåmodell og 1 = blandingsmodell.

3.4 Operasjonalisering av indre institusjonell kontekst

Operasjonaliseringen av denne variabelen er i stor grad redegjort for i teorikapittelet. Indre institusjonell kontekst skal som nevnt operasjonaliseres med sektor, som er hentet fra spørsmål 17 i spørreskjemaet. Vurderingen av hvilke hovedarbeidsområder som hører til hvilken sektor er gjort under teorikapittelet, og resulterte i følgende kategorier:

Hard sektor:

- Teknisk sektor, inkl. arealplan, byggsak
- Landbruk
- Rådmannens sentrale stab, sentraladministrasjon

Mellomsektor:

- Skole, utdanning
- Helsetjenester
- Barnevern
- Pleie, omsorg, hjemmehjelp

Myk sektor:

- Barnehage
- Kultur

Denne inndelingen fører som man ser til at kategoriene myk- og hard sektor blir relativt små. Det er totalt 30 respondenter som oppgir at de har enten kultur eller barnehage som hovedarbeidsområde. Dette er en utfordring for begrepsvaliditeten – måler jeg myk sektor på en tilfredsstillende måte med denne operasjonaliseringen? Samtidig er det en utfordring i forhold til å kunne si noe konkret om resultatene som kan gjelde utover mitt eget utvalg.

Generaliseringspotensialet vil nødvendigvis bli lavere med få respondenter i kategorien. Jeg kommer tilbake til problematikken under analysedelen. Jeg ser det som riktig å holde på de gjeldende kategoriene som er konstruert ut fra beskrivelser av tjenesteområdene og lovgivning på områdene opp mot de teoretiske dimensjonene fra Johansson (1995). Alternativet hadde vært å endre på kategoriseringen, noe som hadde ført til kategorier som ikke gir like god teoretisk mening. Utfordringen med få respondenter følger av at utvalget er begrenset, og dette må jeg ta høyde for i tolkning av resultatene fra analysen. Det samme problemet har jeg innen hard sektor, der det er totalt 21 respondenter som oppgir at de arbeider innen teknisk sektor, landbruk eller rådmannens sentrale stab, sentraladministrasjonen.

Sektor er operasjonalisert til én variabel med tre verdier, hvor 0 = myk sektor, 1 = mellomsektor og 2 = hard sektor. Ved å ha myk sektor kodet som null kan jeg tolke konstantleddet i regresjonsanalysen substansielt.

3.5 Operasjonalisering av persontrekk

Persontrekk er som nevnt i praksis flere uavhengige variabler. Fra spørreskjemaet har jeg informasjon om ledernes alder (spørsmål 16), kjønn (spørsmål 14) og hvor lenge de har arbeidet i kommunen (spørsmål 13). Dette utgjør de tre kontrollvariablene alder, kjønn og ansiennitet.

Alderen til de kommunale lederne varierer fra 32 til 65 år, med et gjennomsnitt på tilnærmet 46. Variabelen er på forholdstallsnivå, og ikke kategorisert.

Kjønnsfordelingen er noe skjev, da 65,4 % av utvalget er kvinner mens 34,6 % er menn. Selve operasjonaliseringen av denne variabelen er en dikotom variabel hvor 1=mann og 2=kvinne.

Ansienniteten til lederne varierer fra 1 til 32 år, med et gjennomsnitt på nærmere 13 år og median på 11. Hovedtyngden av respondentene oppgir at de har arbeidet mellom 9 og 11 år i kommunen, men det er også en relativt stor andel (7,2 %) som har jobbet 20 år i kommunen. Det er få som har lenger ansiennitet enn 20 år (ca 13 % av utvalget har mellom 21 og 32 års ansiennitet). Variabelen er ikke kategorisert, og er på forholdstallsnivå.

3.6 Operasjonalisering av opplevd handlingsrom

Denne variabelen skal måle hvordan de kommunale mellomlederne opplever sitt handlingsrom. Opplevd handlingsrom hentes fra spørsmål 3 i spørreskjemaet. Det lyder som følger:

”Det handlingsrom man har som leder, påvirkes av mange forhold. I hvilken utstrekning passer følgende beskrivelser av ditt handlingsrom som leder for den virksomheten du har ansvar for? Kryss av for hvert utsagn”.

Det er 11 utsagn som rangeres som passer dårlig, passer ikke helt, passer godt eller passer svært godt. Dette er ledernes egen oppfattelse av sin egen plass i den kommunale styringskjeden. Hvorvidt en slik subjektiv vurdering faktisk sier noe reelt om hvilken posisjon lederne har i forhold til sine omgivelser, kan være et tema til diskusjon. Subjektive vurderinger kan være en kilde til svekket begrepsvaliditet - respondentene kan under- eller overdrive virkeligheten i svarene de gir. Dette er noe jeg må ta til betraktning, men jeg vil argumentere for at med min operasjonalisering av variabelen danner jeg meg et godt bilde av ledernes opplevde handlingsrom.

Jeg har valgt å benytte meg av delspørsmål C, med tre utsagn som omhandler handlefrihet i forhold til delegasjonsreglementet. Disse tre delspørsmålene er sterkt positivt interkorrelerte, noe jeg fant med en faktoranalyse av alle utsagnene. De tre utsagnene er:

C) Delegasjonsreglementet gir meg tilstrekkelig handlefrihet mht:

- I. Personalspm (ansettelser, opprykk, lønnsfastsettelse mv)
- II. Økonomiske disposisjoner (flytte midler mellom budsjettposter, overføre innsparte midler, mv)
- III. Organisasjonsspm (utforme arbeidsinstrukser, omplassere personale, prøve nye styringskonsepter mv)

Ved å benytte disse tre utsagnene, har jeg konstruert en indeks. Denne indeksen er variabelen opplevd handlingsrom. Ved å operasjonalisere opplevd handlingsrom som en indeks med utgangspunkt i de tre utsagnene, vil variabelen vise hvordan de kommunale mellomlederne opplever eget handlingsrom i form av handlefrihet i delegasjonsreglementet. Indeksen strekker seg fra 3 til 12. Lave verdier representerer lite opplevd handlingsrom, mens høye verdier representerer et stort opplevd handlingsrom. Variabelen har et gjennomsnitt på 8,4 og er tilnærmet normalfordelt.

Spørsmål 3 inneholder flere utsagn som beskriver de kommunale mellomledernes plass i den kommunale styringskjeden. Utsagnene knyttet til delegasjonsreglementet viser hvordan de oppfatter handlingsrommet som er gitt dem gjennom delegasjonsreglementet. En nærmere diskusjon av hvordan de kommunale mellomlederne opplever alle sider ved sin plass i den kommunale styringskjeden følger under kapittel 4.

4.0 Den kommunale mellomlederens plass i den kommunale styringskjeden: Hvor stort er handlingsrommet?

Problemstillingen min omhandler de kommunale mellomledernes plass i den kommunale styringskjeden, og hvor stort handlingsrommet deres er.

Kommunale mellomledere har en plass i den kommunale styringskjeden hvor deres handlingsrom kan påvirkes av potensielt mange faktorer. Det å undersøke hvordan mellomlederne opplever sitt eget handlingsrom på ulike områder er et interessant tema. Ved å studere handlingsrommet kan jeg gi en beskrivelse av hva kommunale mellomleder opplever at bidrar til økt handlingsrom, og hva som virker begrensende. Dette danner et bilde av den kommunale mellomlederens plass i den kommunale styringskjeden – hvilket handlingsrom de har til rådighet, og hvilke faktorer som oppfattes som tilstrekkelige og begrensende.

4.1 Den kommunale mellomlederens plass i den kommunale styringskjeden

Norske kommuner beskrives ofte som iverksettere av nasjonal og lokal politikk. Det er skrevet mye om hvilke hensyn som ligger og bør ligge til grunn for delegering av velferdsoppgaver fra stat til kommune (Hagen og Sørensen: 2006). Statlige avveiiinger mellom lokal autonomi og nasjonal likhet i tjenestetilbudet er i så henseende et sentralt tema. Dette bildet av staten som beslutningstaker og delegasjonsmyndighet, og kommunen som iverksetter av politiske vedtak, er et relativt utbredt studietema. Derimot er det skrevet lite om forholdet mellom det kommunale politiske nivå som beslutningstaker og delegasjonsmyndighet, og underliggende kommunale virksomheter som iverksettere av kommunal politikk og velferdstjenester.

Som nevnt innledningsvis er effektivitet ett av målene med å legge tjenester fra det statlige til det kommunale nivået. Det er en sentral antakelse at kommunene har bedre oversikt over og mulighet til å tilpasse seg innbyggernes preferanser, enn det staten har. Ved å tilpasse tjenestetilbudet til innbyggernes preferanser, økes allokeringseffektiviteten. Med dette menes at innbyggernes ønsker om

offentlige goder vil gjenspeiles bedre jo nærmere innbyggerne ytelsene utformes (Hagen og Sørensen 2006: 17). Den kommunale mellomlederen spiller her en sentral rolle i utformingen av det kommunale tjenestetilbudet. Vedtak som blir besluttet på et kommunalt politisk plan skal gjennomføres og opprettholdes av mellomledere og deres ansatte i virksomheten.

Den kommunale mellomlederen er den lederen som befinner seg nærmest virksomhetens brukere, og vil derfor ha en unik kunnskap om brukernes preferanser. Dette er noe av essensen i prinsippet om allokeringseffektivitet i kommunene – kunnskap om lokale forhold gir bedre mulighet til å gjenspeile innbyggernes preferanser i tjenestetilbudet. For å benytte den kunnskap de har om lokale forhold og virksomhetens brukere, er mellomlederne avhengig av et formelt ledelsesmandat og et reelt handlingsrom. Politiske vedtak som skal omgjøres til konkrete tjenester krever at mellomlederne benytter den kunnskap de har til fagfeltet, for å gjøre tjenestene best mulig tilpasset brukerne. Hvis de kommunale mellomlederne oppfatter sitt eget handlingsrom som begrenset, og føler seg bundet av den kommunale styringskjeden, vil dermed ikke allokeringseffektiviteten maksimeres.

Gjennom inntoget til NPM har man i mange norske kommuner sett en utstrakt bruk av desentralisering og delegering av makt fra politiske til administrative styringsnivåer, samt delegering til virksomhetsledere (Øgård 2005: 36). Dette er tegn på det økte lederfokus som har kommet med NPM (Øgård 2005: 36). Hvorvidt denne delegeringen og desentraliseringen av myndighet har gjort at de kommunale mellomlederne opplever at de har et reelt handlingsrom, er derimot et spørsmål som er lite belyst i litteraturen.

Samtidig vil politikerne i kommunen alltid ha et visst behov for kontroll eller oversikt over hva som gjennomføres i underliggende enheter. Legitimiteten til det kommunale politiske systemet utgår fra valg. Det er politikerne i kommunen som er valgt av innbyggerne for å styre kommunen. Ved å delegerer og desentralisere makt fra det politiske nivå til virksomhetsledere, reises problemstillingen om hvor demokratisk dette er. Siden det er politikerne som er

de folkevalgte i kommunen, og det er disse som har fått folkets tillitt til å styre, kan det ut fra et demokratisk perspektiv virke problematisk å delegere makt til mellomledere som ikke er valgt av folket.

Det er dette spenningsfeltet som gjør de kommunale mellomledernes handlingsrom til et interessant studieobjekt. Mellomledernes handlingsrom vil nødvendigvis utgå fra et folkevalgt organ. Hvor stort mellomlederne oppfatter handlingsrommet, kan si noe om hvilke avveier kommunens politikere har gjort mellom delegering og desentralisering for å maksimere allokeringseffektiviteten og synliggjøre lederrollen, og begrensnng av handlingsrommet for å sikre likhet i tjenestetilbudet og lokaldemokratiske prinsipper.

4.2 Hvor stort er handlingsrommet?

Spørsmål 3 fanger opp ulike sider ved de kommunale mellomledernes plass i den kommunale styringskjeden. Det er svarene på dette spørsmålet som ligger til grunn for å analysere hvor stort handlingsrommet er. Mellomledernes oppfattelse av handlefriheten i delegasjonsreglementet er benyttet til å operasjonalisere variabelen opplevd handlingsrom. Det er to andre sentrale dimensjoner ved mellomlederens plass i den kommunale styringskjeden som fanges opp av utsagnene i spørsmål 3. Dette er samspill med og støtte fra politikere, rådmann og kollegaer (utsagn D, E, F, G, I), samt ressurstilgang i form av økonomi-, IKT- og personalressurser (utsagn A,B, H).

For å kunne si noe substansielt om hvordan mellomlederne opplever alle sider ved handlingsrommet, benytter jeg en sammenlikning av hvor stor andel av respondentene som sier seg enig i de ulike utsagnene under spørsmål 3. I tabellen under viser jeg hvor mange prosent av respondentene som har besvart hvert utsagn i spørsmål 3 med ”passer svært godt” eller ”passer godt”. I tillegg har jeg tatt med gjennomsnittsskårene på hvert utsagn. Dette gir et bilde på hvordan mellomlederne opplever handlingsrommet i forhold til ressurser, delegasjonsreglementet, støtte og samarbeid.

Tabell 4.1 Andel som har besvart "passer ganske godt" og "passer svært godt", samt gjennomsnittskårer, på spørsmål 3:

”Det handlingsrom man har som leder, påvirkes av mange forhold. I hvilken utstrekning passer følgende beskrivelser av ditt handlingsrom som leder for den virksomheten du har ansvar for? Kryss av for hvert utsagn”.

	N	Passer ganske godt eller svært godt, % av totalt besvarte	Gjennomsnitt (Fra 1 til 4)
A) De økonomiske ressursene, budsjettene er tilstrekkelig i forhold til oppgavene	162	24,69 %	2.01
B) De ansattes utdanning, kompetanse er tilstrekkelig i forhold til oppgavene	164	80,49 %	3.08
C1) Delegasjonsreglementet gir meg tilstrekkelig handlefrihet mht personalspm (ansettelser , opprykk, lønnsfastsettelse mv)	155	58,71 %	2.66
C2) Delegasjonsreglementet gir meg tilstrekkelig handlefrihet mht økonomiske disposisjoner (flytte midler mellom budsjettposter, overføre innsparte midler. mv)	157	68,79 %	2.90
C3) Delegasjonsreglementet gir meg tilstrekkelig handlefrihet mht organisasjonsspørsmål (utforme arbeidsinstrukser omplassere personale, prøve nye styringskonsepter	155	69,03 %	2.81
D) Jeg får støtte og hjelp fra rådmannen, sentraladministrasjonen når det behøves	155	45,81 %	2.39
E) Rådmannens stab/sentraladministrasjonen virker lite koordinert eller gir motstridende signaler (<i>negativ</i>)	158	40,36 %	2.34
F) Politikerne har stor forståelse for enhetens oppgaver og utfordringer	161	29,19 %	2.09
G) Samarbeidet på tvers av enheter, avdelinger er en støtte i driften av enheten	160	65,63 %	2.79
H) Enheten mangler tilstrekkelige IKT-ressurser (<i>negativ</i>)	161	27,71 %	2.12
I) Støttefunksjonen angående IKT fungerer for dårlig (<i>negativ</i>)	156	39,16 %	2.37

Som det kommer frem av tabell 4.1 er det til dels store forskjeller i hvor godt mellomlederne synes de ulike utsagnene stemmer. De tre utsagnene under utsagn C), som omhandler delegasjonsreglementet, har alle en høy prosentandel av respondenter som har svart ”passer godt” eller ”passer svært

godt”. Dette viser at et flertall av mellomlederne er fornøyd med den handlefriheten de får i delegasjonsreglementet. Samtidig viser dette at det er 30 til 40 prosent som uttrykker at de ikke mener de får tilstrekkelig handlefrihet i delegasjonsreglementet.

Interessant er det å se hvordan mellomlederne har besvart utsagn A) og B) som omhandler personal- og økonomiressurser i virksomheten. Hele 80 prosent av respondentene har svart ”passer godt” eller ”passer svært godt” på at de ansattes utdanning og kompetanse er tilstrekkelig i forhold til oppgavene. Gjennomsnittet på samme utsagn er 3,08, det høyeste gjennomsnittet av alle utsagnene. Derimot er det kun 25 prosent som mener det passer godt eller svært godt at de økonomiske ressursene eller budsjettet er tilstrekkelig i forhold til oppgavene. Her finner vi også den laveste gjennomsnittsskåren av alle utsagnene. Dette viser at de kommunale mellomlederne stort sett er godt fornøyd med kompetansen i virksomheten, mens de samtidig er lite fornøyd med budsjettet og de økonomiske ressursene i forhold til oppgavene i virksomheten.

Også utsagn F) har en veldig lav andel respondenter som svarer at utsagnet passer godt eller svært godt. Mellomlederne oppfatter altså ikke at politikerne har stor forståelse for enhetenes oppgaver og utfordringer. Gjennomsnittet for dette utsagnet er det nest laveste av alle i spørsmål 3. Dette danner et bilde av kommunale mellomledere som ikke synes de får hverken tilstrekkelig forståelse fra politisk hold eller økonomiske ressurser i forhold til virksomhetens oppgaver.

Dette er et funn som indikerer at mellomledernes handlingsrom er begrenset av deres plass i den kommunale styringskjeden – de økonomiske ressursene og virksomhetens budsjetter er avhengig av bevilgninger fra politisk hold. Disse bevilgningene oppfattes som lite tilstrekkelige for å utføre de oppgaver virksomheten er satt til å gjøre. Samtidig er det en tendens til at mellomlederne opplever liten grad av forståelse fra politikerne i forhold til oppgaver og utfordringer i virksomheten.

På en annen side er det klare tegn på at de kommunale mellomledernes plass i styringskjeden bidrar til et reelt handlingsrom, både i forhold til delegasjonsreglementet, de ansattes kompetanse og samarbeidet på tvers av enheter og avdelinger. Det virker som om mellomlederne jevnt over synes de ansattes kompetanse er god, de får tilstrekkelig frihet i delegasjonsreglementet, og nyter godt av samarbeid på tvers av enheter og avdelinger.

Det er tre av utsagnene som er formulert negativt. Dette er E), som omhandler rådmannens stab/sentraladministrasjonen, og H) og I) som omhandler IKT. Alle disse har en lav andel respondenter som har svart ”passer godt” eller ”passer svært godt”. Dette må tolkes som at de fleste mellomlederne synes at enheten har tilstrekkelige IKT-ressurser, at støttefunksjonen for IKT fungerer tilfredsstillende, og at rådmannens stab/sentraladministrasjonen virker stort sett koordinert eller gir lite motstridende signaler.

Jeg har vist hvilke forhold de kommunale mellomlederne oppfatter som forsterkende og begrensende på egne handlingsmuligheter. Analysen viser at mellomlederne oppfatter de økonomiske ressursene, og forståelse for enhetens oppgaver og utfordringer fra politikerne, som lite tilfredsstillende. Dette henger sammen med mellomledernes plass i den kommunale styringskjeden – de er avhengige av økonomiske bevilgninger fra politisk hold for å drive virksomheten. Både forståelsen og bevilgningene fra politisk hold er i følge en stor andel av mellomlederne mangelfull, og står ikke i stil til de oppgaver virksomheten er satt til å utføre. Samtidig er de jevnt over fornøyd med handlefriheten de får av delegasjonsreglementet, og godt fornøyd med kompetansen og utdanningen til ansatte i egen virksomhet. Det at et flertall av respondentene synes de får tilstrekkelig handlefrihet i delegasjonsreglementet, er en indikasjon på at mellomlederne stort sett får et handlingsrom som er stort nok for å gjennomføre den tilpassningen som trengs for å oppnå allokeringseffektivitet. Samtidig er det mellom 30 og 40 prosent av de spurte som mener handlefriheten i delegasjonsreglementet ikke er tilstrekkelig. Dette

kan være en trussel mot allokeringseffektiviteten, ettersom mellomlederne ikke får mulighet til å tilpasse tjenestetilbudet til brukernes preferanser.

4.3 Betingelser for opplevd handlingsrom

For å videre undersøke hva som betinger de kommunale mellomledernes handlingsrom, vil jeg gjennomføre en regresjonsanalyse med opplevd handlingsrom som avhengig variabel. Jeg har i metodekapittelet operasjonalisert opplevd handlingsrom med utgangspunkt i hvor fornøyde mellomlederne er med handlefriheten de får i delegasjonsreglementet. Denne indeksen gir et bilde på hvordan mellomlederne opplever handlingsrommet i egen virksomhet, og kan analyseres med ulike forklaringsvariabler.

Som nevnt under operasjonalisering av opplevd handlingsrom dekker denne variabelen kun den delen av det opplevde handlingsrommet som er knyttet til handlefrihet i delegasjonsreglementet. Andre sentrale faktorer ved det opplevde handlingsrommet som dekkes av utsagn i spørsmål 3, er samspill med og støtte fra politikere, rådmann og kollegaer (utsagn D, E, F, G, I), samt ressurstilgang i form av økonomi-, IKT- og personalressurser (utsagn A,B, H).

En regresjonsanalyse med opplevd handlingsrom som avhengig variabel, kan vise hva det er som betinger hvor fornøyde mellomlederne er med handlefriheten i delegasjonsreglementet. Ved å analysere opplevd handlingsrom i en regresjonsanalyse, kan jeg bidra til å skape en forståelse for hvordan samspill og støtte fra politikere, rådmann og kolleger, samt ressurstilgang, henger sammen med hvor fornøyde mellomlederne er med handlefriheten i delegasjonsreglementet. Jeg vil også benytte sektor, organisasjonsstruktur og persontrekk som uavhengige variabler. På denne måten vil analysen kunne bidra til et klarere bilde på hva som skal til for at mellomlederne opplever at de har et tilstrekkelig handlingsrom.

4.3.1 Modellvurdering

Jeg har i metodekapittelet redegjort for det tekniske knyttet til regresjonsanalysen. Før jeg tolker resultatene vil jeg kort redegjøre for noen vurderinger gjort i forhold til denne regresjonsmodellen.

Blant de sentrale forutsetningene for OLS-regresjon (ordinary least square) er at restleddvariasjonene er homoskedastiske, normalfordelte og uavhengige av hverandre (Skog 2007: 236). Jeg har ikke identifisert noen uteliggere i denne analysen. Det er med andre ord ingen enheter som avviker mer enn ± 3 standardavvik fra gjennomsnittet i residualfordelingen (Cristophersen 2007: 176). Cook's distance og centered leverage value er tilfredsstillende. Dette indikerer at det ikke er enheter som i betydelig grad påvirker beregningen av regresjonskoeffisientene (tabell 9.1 i vedlegg). Residualfordelingen på avhengig variabel er tilnærmet normalfordelt, og spredningsdiagrammet for standardiserte residualer mot standardiserte predikerte verdier for avhengig variabel, viser at forutsetningen om homoskedastisitet er tilfredsstillende oppfylt (figur 9.1 og 9.2 i vedlegg).

Mahalanobis distance er noe høy. Jeg har forsøkt å gjennomføre analysen uten enheter med høye verdier (over 20) på mahalanobis distance. Dette resulterte ikke i bedre forklaringskraft eller flere signifikante uavhengige variabler. Jeg har derfor valgt å fortsette analysen med alle enheter.

4.3.2 Resultater fra regresjonsanalysen

Resultatene fra regresjonsanalysen er gjengitt i tabell 4.2. Denne viser at forklaringskraften til de uavhengige variablene er liten. Sektor, organisasjonsstruktur, ansiennitet, kjønn, alder, samt utsagn A), B), D), F) og G) fra spørsmål 3 i spørreskjemaet, gir en justert R^2 på 0,046. Dette viser at disse uavhengige variablene forklarer lite av variasjonen i avhengig variabel opplevd handlingsrom. Det er kun to av de uavhengige variablene som er statistisk signifikante på signifikansnivå 0,05. Dette er kjønn og utsagn D) *Jeg får støtte og hjelp fra rådmannen, sentraladministrasjonen når det behøves.*

Det er høyere forventet verdi på opplevd handlingsrom for kvinner enn menn. Regresjonskoeffisienten til utsagn D) viser at forventet verdi på opplevd handlingsrom øker med større opplevd støtte og hjelp fra rådmann eller sentraladministrasjon. $b=0,555$ tilsier en forventet endring på 0,555 skalaenheter på indeksen opplevd handlingsrom, for endring på en skalaenhet i utsagn D. Dess mer støtte og hjelp de kommunale mellomlederne får fra rådmannen eller sentraladministrasjonen, dess mer opplever de handlefriheten i delegasjonsreglementet som tilstrekkelig.

Tabell 4.2 Regresjonsanalyse med opplevd handlingsrom som avhengig variabel.

		Unstandardized Coefficients	
		b	Sig.
Model. Y = Opplevd handlingsrom			
1	(Constant)	7.781	.000
	Sektor (0=myk, 1=mellom, 2=hard)	-.390	.252
	Organisasjonsstruktur (0=tonivå, 1=blanding)	.050	.908
	A) De økonomiske ressursene, budsjettene er tilstrekkelig i forhold til oppgavene (1-4)	.312	.204
	B) De ansattes utdanning, kompetanse er tilstrekkelig i forhold til oppgavene (1-4)	.195	.488
	D) Jeg får støtte og hjelp fra rådmannen, sentraladministrasjonen når det behøves (1-4)	.555	.015
	F) Politikerne har stor forståelse for enhetens oppgaver og utfordringer (1-4)	.082	.727
	G) Samarbeidet på tvers av enheter, avdelinger er en støtte i driften av enheten (1-4)	.081	.742
	Ansiennitet	.003	.920
	Kjønn (1=mann, 2=kvinne)	-.893	.029
	Alder	-.010	.663
Justert $R^2 = 0,046$			

Siden regresjonsmodellen forklarer lite av variasjonen i opplevd handlingsrom, og det kun er to av de uavhengige variablene som er statistisk signifikante, gir denne analysen lite svar på hva som betinger mellomledernes opplevelse av

eget handlingsrom. Det er interessant å merke seg at økt støtte fra rådmannen eller sentraladministrasjonen gir høyere forventet verdi på indeksen opplevd handlingsrom. Modellen har lav forklaringskraft, men koeffisienten til utsagn D viser en moderat til sterk sammenheng mellom støtte og hjelp fra rådmann eller sentraladministrasjon, og opplevd handlingsrom. Dette er et funn som vil være spennende å teste med et større utvalg i fremtidig forskning.

4.4 Handlingsrommet oppsummert

Den mest sentrale delen av denne analysen er sammenlikningen av andel respondenter som har svar ”passer godt” eller ”passer svært godt” på de ulike utsagnene under spørsmål 3. Analysen viser at den kommunale mellomlederens plass i den kommunale styringskjeden begrenser handlingsrommet i form av lite tilstrekkelige økonomiske rammer, og en opplevelse av lite forståelse for virksomhetens oppgaver og utfordringer fra politisk hold. Dette kan vanskelig tolkes som bevisste valg fra politikerne om å ”holde tilbake” myndighet på det politiske plan. En opplevd mangel på økonomiske ressurser vil nok dessverre være et problem for mange kommunale ledere. Kommunene har begrensede ressurser, og politikerne må prioritere hva pengene skal brukes til. Derimot er det noe urovekkende at så få mellomledere opplever at de får forståelse for virksomhetens oppgaver og utfordringer fra politikerne. En forståelse for underliggende virksomheters utfordringer, vil trolig være en sentral faktor for å få den kommunale styringskjeden til å fungere optimalt. Hvis det er slik at de kommunale mellomledernes opplevelse av manglende forståelse stemmer, kan det virke som om politikerne har for liten innsikt i eller interesse for hva virksomhetene i kommunen står ovenfor av oppgaver og utfordringer.

Samtidig gir delegasjonsreglementet og de ansattes kompetanse tilsynelatende tilstrekkelig handlefrihet og personalkompetanse i virksomheten for et flertall av respondentene. Det at mellomlederne opplever handlefriheten i delegasjonsreglementet som stort sett tilstrekkelig, er et tegn på at kommunens politikere har delegert beslutningsmakt til underliggende virksomheter. Dette er i tråd med New Public Management som styringsideal – gjennom

delegasjonsreglementet får mellomlederne et reelt handlingsrom til å omgjøre politiske vedtak til offentlige tjenester tilpasset innbyggerne. Dette er med på å synliggjøre ledelsesfunksjonen til de kommunale mellomlederne.

Det virker også som om støtte og hjelp fra rådmannen eller sentraladministrasjonen er viktig for mellomlederne. Selv om regresjonsmodellen forklarer lite av variasjonen i opplevd handlingsrom, viser den relativt sterke regresjonskoeffisienten til utsagn D at opplevd støtte fra overordna ledd virker positivt på opplevd handlingsrom i forhold til delegasjonsreglementet.

5.0 Betingelser for variasjon i lederrollen

Som jeg har redegjort for i kapittel 4, kan de kommunale mellomledernes handlingsrom være en sentral faktor for allokeringseffektivitet i kommunen. Jeg har vist at et er variasjon i hvordan mellomlederne opplever ulike aspekter ved sin plass i den kommunale styringskjeden. Hvis det er slik at mellomlederne har et reelt handlingsrom, kan en forvente at mellomlederne varierer i vektlegging av ulike lederstiler. Ulike kommunale sektorer og ulike kommunale administrative organisasjonsmodeller, vil kunne by på ulike situasjoner og utfordringer for mellomlederne. Hvis handlingsrommet tillater det, er det en forventning at mellomlederne vil tilpasse sin lederstil til disse situasjonene og utfordringene, betinget av indre og ytre institusjonelle trekk.

For å svare på hvordan de kommunale mellomlederne varierer i vektlegging av lederroller, er det sentralt å se på hvordan vektleggingen av de ulike lederstilene varierer mellom de to kommunene og mellom sektorer. Dette vil bidra til å belyse hvordan lederrollen varierer med sektortilknytning og organisasjonsstruktur.

5.1 Administrativ struktur som betingelse for utøvelse av lederskap

Et ledd i å besvare hvordan lederrollen varierer med kommunal administrativ struktur er å analysere gjennomsnittsskårer for alle lederstilene for de to kommunene. Som sagt tidligere, har Asker og Arendal ulik kommunal administrativ organisering, da Asker har en utpreget tonivåmodell og Arendal har en blandingsmodell. Sammenlikningen av gjennomsnittsskårer er gjengitt i tabellen under. Jeg har også tatt med differansen mellom Asker og Arendal på de ulike lederstilene.

Tabell 5.1 Gjennomsnittsskårer for Asker og Arendal på alle lederstiler

Lederstil (1-4):	Administrativ modell:		Total	Differanse Asker- Arendal
	Tonivåmodell (Asker)	Blandingsmodell (Arendal)		
Styre	2,54	2,05	2,4	0,49
Politiske	3,3	3,17	3,26	0,13
Coaching	3,35	2,91	3,22	0,44
Støttende	3,34	3,23	3,3	0,11
Delegere	2,96	2,69	2,88	0,27
Total	3,1	2,81	3,01	0,29

Ut fra sammenlikningen av gjennomsnittsskårer for de ulike lederstilene for Asker og Arendal kommer det frem at mellomlederne i Arendal kommune skårer lavere enn mellomlederne i Asker på alle lederstiler. Det virker som om de to kommunene skaper ulike forutsetninger og situasjoner for ledelse. Asker kommune, som jeg har definert som en kommune med en tonivåmodell, har mellomledere som i større grad enn i Arendal spiller på et hele registeret av lederstiler. De vektlegger spesielt coaching og styrende lederstil i klart høyere grad enn sine kolleger i Arendal.

Det at kommunen med en utpreget tonivåmodell har jevnt over høyere skårer på alle lederstiler enn kommunen med en blandingsmodell er et interessant funn. Dette er en indikasjon på at den kommunale administrative strukturen i Asker kommune gir større rom og stiller større krav til en aktiv utøvelse av ledelse enn i Arendal. Vi ser at coaching, som er den mest aktive lederstilen i modellen for situasjonsbetinget lederskap, er betydelig mer vektlagt i Asker. Samtidig er styring, som er en involverende lederstil fra lederens side, også klart mer viktig for mellomlederne i Asker. Ut fra denne deskriptive analysen

er det klare tegn på at mellomlederne i Asker utøver et mer aktivt lederskap enn mellomlederne i Arendal.

Tidligere i oppgaven formulerte jeg en hypotese med forventningen om at det handlingsrom kommunene gir sine ledere vil være med å forsterke eller begrense de sektorspesifikke variasjonene i lederstil:

Hypotese 6: I kommuner som gir lederne sine stort handlingsrom, vil det være større sektorspesifikke forskjeller i lederstil, enn i kommuner med lite handlingsrom for ledelse.

For å videre undersøke om denne forventningen stemmer, vil jeg se på vektlegging av lederstil mellom alle sektorer og begge kommuner. Som nevnt innledningsvis antar jeg at kommuner med tonivåmodell skaper et større handlingsrom for sine mellomledere enn kommuner med blandings- eller etatsmodell. Ettersom dette er en krysstabellanalyse med tre variabler (lederstil, sektor og organisasjonsstruktur), velger jeg å forholde meg til to av lederstilene i modellen for situasjonsbetinget lederskap. Jeg har valgt meg ut coaching og delegerende lederstil. Coaching er den mest aktive lederstilen i situasjonsbetinget lederskap, mens delegerende lederstil er motstykket – lav grad av styrende og støttende atferd.

Tabell 5.2 Gjennomsnittsskårer for coaching for alle sektorer og Asker og Arendal

Sektor	Mean Lederstil_Coaching		
	Organisasjonsstruktur		
	Tonivåmodell (Asker)	Blandingsmodell (Arendal)	Total
Myk	3.45 (N=19)	3.43 (N=7)	3.44 (N=26)
Mellom	3.36(N=66)	2.84(N=27)	3.22(N=93)
Hard	3.20(N=15)	2.50(N=7)	2.98 (N=22)
Total	3.35(N=100)	2.88(N=41)	3.22 (N=141)

Tabell 5.3 Gjennomsnittsskårer for delegere for alle sektorer og Asker og Arendal

Sektor	Mean Lederstil_Delegere		
	Organisasjonsstruktur		
	Tonivåmodell (Asker)	Blandingsmodell (Arendal)	Total
Myk	3.17 (N=21)	2.64(N=7)	3.04 (N=28)
Mellom	2.94 (N=70)	2.65 (N=27)	2.86 (N=97)
Hard	2.75 (N=16)	2.79 (N=7)	2.76 (N=23)
Total	2.96 (N=107)	2.67 (N=41)	2.88 (N=148)

Med utgangspunkt i tabell 5.2 vil hypotese 6 forkastes. Gjennomsnittsskårene på lederstil coaching i Arendal varierer betraktelig mer enn for lederne i Asker. Hypotesen bygger som sagt på antakelsen om at ledere som befinner seg i en kommune organisert etter en tonivåmodell vil ha større handlingsrom enn ledere i kommuner med en blandingsmodell eller etatsmodell. Dermed ville jeg anta at lederne i Asker, som er organisert etter en tonivåmodell, ville ha tydeligere sektorspesifikke forskjeller. Dette stemmer ikke overens med variasjonen i coaching. Som det kommer frem av tabellen, er en større del av respondentene fra Asker kommune. Det at Arendal har størst sektorspesifikk varians i utøvelse av lederstilen coaching kan komme av det lave antallet respondenter i kategoriene myk og hard sektor. Sammenlikningen viser også at det i Asker er større vektlegging av coaching innen alle sektorer, sammenliknet med Arendal. Selv om variasjonen i lederstilen er størst i Arendal, er det altså gjennomgående større vektlegging av den mest aktive lederstilen på tvers av sektorer i Asker.

Gjennomsnittsskårene for delegerende lederstil (tabell 5.3) viser et noe annet bilde. Her er det større variasjon i Asker enn i Arendal. Dette gir støtte til antakelsen om at kommuner med tonivåmodell skaper større sektorspesifikke variasjoner i utøvelse av lederstil enn kommuner med blandingsmodell. Igjen er antallet respondenter fra Arendal lite sammenliknet med Asker, og variasjonen her kan tilskrives tilfeldigheter i utvalget.

Ut fra analysen over finner jeg både støtte og motstridende bevis for hypotesen. Jeg kan ikke slå fast at kommuner med tonivåmodell skaper et handlingsrom som gir større sektorspesifikke variasjoner i utøvelse av lederstil – funnene er for sprikende. Derimot kan jeg si at det er klare tegn på at tonivåmodellen skaper et handlingsrom som både gir større muligheter for aktivt lederskap, og krever mer av mellomlederne. Det er høyere vektlegging av begge lederstiler i Asker for alle sektorer, bortsett fra hard sektor på Delegerende lederstil. Jeg vil se videre på forskjellene i vektlegging av lederstil ut fra sektor under.

5.2 Sektortilknytning som betingelse for utøvelse av lederskap

For å videre undersøke variasjon i lederstil mellom sektorer sammenlikner jeg gjennomsnittsverdier på alle de fem lederstilene for hver av de tre sektorene.

Tabellen med gjennomsnittsverdier er vist under.

Tabell 5.4 Gjennomsnittsskårer for alle sektorer på alle lederstiler

Compare Means					
Mean					
Sektor	Lederstil Styre	Politiske	Lederstil Coaching	Lederstil Støttende	Lederstil Delegere
Myk sektor	2.26	3.34	3.44	3.41	3.05
Mellomsektor	2.54	3.26	3.21	3.31	2.86
Hard sektor	2.02	3.08	2.96	3.08	2.75
Total	2.41	3.25	3.22	3.29	2.88

Denne analysen viser at det er variasjoner i vektlegging av lederstil mellom de ulike sektorene. Generelt er det verdt å merke seg at hard sektor er under gjennomsnittet i vektlegging på alle lederstiler, mens myk sektor er over snittet på alle kategorier bortsett fra den styrende lederstilen. Ettersom mellomsektoren er den klart største sektorkategorien, er denne nært opptil gjennomsnittsskåren på alle lederstilene.

Den styrende lederstilen har totalt det laveste snittet, og også det største spennet i vektlegging. I mellomsektoren er det et snitt på 2,54 på styrende lederstil, mens det er 2,02 i hard sektor. Dette er i seg selv et interessant funn, ettersom jeg på forhånd ville anta at ledere i hard sektor ville vektlegge denne lederstilen mer enn ledere i myk- og mellomsektor.

For lederstilen definert som Politiske vektlegges denne i størst grad av lederne i myk sektor. På indeksen til den Politiske lederstilen er det et spenn på 0,26 fra myk sektor og ned til hard sektor (3,08). Det er altså forskjell i vektlegging av lederstilen mellom sektorene, men den er ikke stor. Den Politiske lederstilen er ikke en lederstil hentet fra modellen for situasjonsbetinget lederskap, men har likhetstrekk med Entreprenøren fra PAIE-skjemaet (Strand 2001: 31).

På indeksen til lederstilen coaching finner vi en forskjell i gjennomsnittlig vektlegging mellom myk og hard sektor på nesten 0,5 poeng. Coaching er en lederstil preget av høy grad av både styrende og støttende atferd. Det at lederne i myk sektor skårer høyere på denne lederstilen enn ledere i hard sektor, viser at lederne i myk sektor vektlegger den mest aktive lederstilen i større grad enn sine kolleger i hard sektor.

Den støttende lederstilen vektlegges også høyest av lederne i myk sektor. På indeksen vektlegger de lederstilen i snitt 0,33 poeng høyere enn lederne i den harde sektoren. Som med den Politiske lederstilen er det altså en forskjell i vektlegging av denne lederstilen mellom lederne i ulike sektorer, men heller ikke her er det snakk om den store forskjellen.

For den delegerende lederstilen er snittet for myk sektor 0,3 poeng høyere enn snittet for hard sektor. Den delegerende lederstilen er en lederstil preget av lav grad av både styrende og støttende atferd. Det var forventet at lederne i myk sektor ville vektlegge denne i større grad enn lederne i hard sektor.

Sammenligningen av gjennomsnittsskårer for de ulike lederstilene på tvers av sektor viser at det er forskjeller i hvordan ledere i ulike kommunale sektorer vektlegger lederstil. Den viser også at lederne i myk sektor vektlegger alle lederstilene bortsett fra den styrende høyere enn gjennomsnittet. Dette er en klar indikator på at disse lederne utøver et mer aktivt lederskap, og vektlegger et bredere spekter av lederstiler enn lederne i hard sektor.

Enkelte av forskjellene kan være gjenstand for tilfeldigheter, ettersom antallet respondenter i kategoriene myk og hard sektor er relativt lite, men dette er ikke nok til å avfeie funnene. Etter en deskriptiv analyse av gjennomsnittlig vektlegging av lederstiler ut fra sektortilknytning og kommunal administrativ organisering, kan jeg konkludere med at begge ser ut til å ha betydning for hvilken lederstil de kommunale mellomlederne vektlegger. Vektlegging av lederstil varierer mellom de ulike sektorene og mellom de to administrative modellene. Jeg fant lite tydelige tegn på klare skiller i oppfatningen av eget handlingsrom ut fra faktoranalysen. Samtidig har jeg vist at det er klare variasjoner i vektlegging av lederstiler mellom de to kommunene, og mellom de ulike sektorene.

For å gå videre i analysen vil jeg benytte meg av en regresjonsanalyse med lederstil som avhengig variabel. På denne måten kan jeg undersøke hvor mye av variasjonen i lederstil som kan forklares av sektortilknytning, handlingsrom og persontrekk, når disse faktorene sees i sammenheng.

5.3 Hva betinger variasjon i vektlegging av coaching?

Siden hypotese 4 og 5 fokuserer på forekomsten av coaching, er det denne lederstilen jeg vil benytte som avhengig variabel i regresjonsanalysen. For å undersøke om New Public Management eller institusjonelle trekk er mest

sentralt for å forklare variasjon i lederrollen må jeg se på hvordan vektleggingen av den mest aktive lederstilen varierer med sektortilknytning og kommunal administrativ organisering. Dette er gjort med en regresjonsanalyse i tre modeller. Jeg har redegjort for regresjonsanalyse som verktøy i metodekapittelet. Som med regresjonsanalysen av opplevd handlingsrom vil jeg også her vurdere regresjonsmodellen før jeg tolker resultatene fra analysen.

5.3.1 Modellvurdering og forutsetninger

Før jeg tolker resultatene fra regresjonsanalysen, er det viktig å undersøke om regresjonsmodellen oppfyller forutsetninger for regresjonsanalyse. Her er det viktig å identifisere eventuelle uteliggere som i særlig grad påvirker resultatet, samt om de sentrale tekniske forutsetningene for lineær regresjonsanalyse er oppfylt (Skog 2007: 282).

Ved å benytte meg av Casewise diagnose for enheter utenfor tre standardavvik har jeg identifisert en uteligger. Dette er casenummer 150, som avviker mer enn ± 3 standardavvik fra gjennomsnittet i residualfordelingen (Christophersen 2007: 176). Etter å ha fjernet denne uteliggeren fra analysen går justert R^2 fra .066 til .068 i modell én, fra .218 til .240 i modell to og fra .253 til .278 i modell tre. Jeg ser altså en økt forklaringskraft, spesielt i modell to og tre, etter fjerning av case 150. Ved nærmere ettersyn ser jeg også at mahalanobis distance og centered leverage value reduseres. Før fjerning av case 150 var disse verdiene på hhv 1,1 – 29 og .009 - .227, og ble etter fjerning redusert til hhv 1.13 – 27.25 og .009 - .206. Cook's distance er tilfredsstillende med verdi 0 - .97, og indikerer ingen enheter som i særlig grad påvirker estimeringen av regresjonskoeffisientene (Christophersen 2007: 184). Det at Cook's distance og centered leverage value har tilfredsstillende verdier gjør at jeg i tolkningen av resultatene med stor grad av sikkerhet kan si at regresjonskoeffisientene ikke er betinget av verdier på en eller noen få enheter.

Mahalanobis distance er fortsatt høy, noe som indikerer at det er enheter med avvikende verdi på en uavhengig variabel (Christophersen 2007: 184). Kritisk verdi for mahalanobis distance er betinget av utvalget og antall uavhengige

variabler. Også denne regresjonsanalysen er gjennomført uten enheter med høye verdier på mahalanobis distance (over 20). Dette gav ikke nevneverdig utslag i beregning av verken justert R^2 eller regresjonskoeffisientene, så jeg har valgt å fortsette analysen med alle enheter.

Spredningsdiagrammet for standardiserte residualer mot standardiserte predikerte verdier for avhengig variabel (figur 9.5 i vedlegg) viser at homoskedastisitet og linearitetsforutsetningen i rimelig grad er oppfylt. Det er tendenser til mindre residualvarians for høye verdikombinasjoner på uavhengige variabler (Christophersen 2007: 179) Dette undersøkes nærmere ved å se på normalfordelingen til residualene i et histogram med normalfordelingskurve (figur 9.4 i vedlegg). Etter at case 150 ble fjernet er normalfordelingen bedre, men ikke ideell. Fordelingen av residualene er høyreskjev med hale til venstre. Normalfordelingen undersøkes også ved hjelp av et sannsynlighetsdiagram med kumulative sannsynligheter til en normalfordeling og sannsynligheter til residualfordelingen.

Sannsynlighetsdiagrammet (figur 9.3 i vedlegg) viser at punktene danner en bue over linjen for kumulative sannsynligheter til en normalfordeling. Dette tilsier at normalfordelingen er høyreskjev, men avviket er ikke så stort at modellen ikke kan benyttes.

En av mine sentrale uavhengige variabler er sektor. Dette er en variabel med gjensidig utelukkende kategorier, basert på den teoretiske sektorskalaen. Ideelt sett skal uavhengige variabler i en regresjonsanalyse være på intervall- eller forholdstallsnivå, eventuelt dikotome eller operasjonalisert som dummyvariabler (Hellevik 2006: 271). Det at sektor er operasjonalisert som den er medfører at regresjonskoeffisientene til denne variabelen må tolkes forsiktig.

5.4 Resultater fra regresjonsanalysen

Tabellen under viser ustandardiserte regresjonskoeffisienter for hver av de uavhengige variablene, med signifikansverdier (p) i parentes. Avhengig variabel er lederstil coaching. Nederst vises justert R^2 for hver av de tre modellene.

Tabell 5.5 Resultater regresjonsanalyse. Regresjonskoeffisienter, signifikansnivå og justert R^2

	Y = lederstil coaching	Modell 1	Modell 2	Modell 3
1	Sektor (0=myk, 1=mellom, 2=hard)	-.237 (.001)	-.228 (.001)	-.224 (.001)
2	Opplevd handlingsrom		.008 (.665)	.005 (.793)
	Organisasjonsstruktur (0=tonivå, 1=blanding)		-.468 (.000)	-.445 (.000)
3	Ansiennitet			-.012 (.021)
	Kjønn (1=mann, 2=kvinne)			-.011 (.890)
	Alder			.014 (.005)
	Justert R^2	.068	.240	.278

b_0 i modell 1 = 3,456. Dette er forventet verdi på coaching når de uavhengige variablene, her sektor, er lik null. Dette er altså den verdien som forventes på lederstilen coaching i myk sektor, ikke kontrollert for de andre uavhengige variablene. Konstantleddet kan tolkes substansielt fordi verdien null på uavhengig variabel sektor er gitt en gyldig verdi (myk). I modell 2 og 3 kan ikke konstantleddet tolkes substansielt, ettersom opplevd handlingsrom og persontrekkvariablene ikke har null som en gyldig verdi.

5.4.1 Regresjonsmodell 1

Justert R^2 i modell 1 er 0,068. Det tilsier at sektor svarer for ca 7 prosent av variasjonen i lederstil coaching. Regresjonskoeffisienten $b = -0,237$ viser at høye verdier på sektor gir lavere forventet verdi på coaching. Indeksen på coaching går fra 1 til 4 – en forventet endring i vektlegging av coaching på - 0,237 enheter fra myk til mellom eller mellomsektor til hard sektor kan sies å være en svak til moderat endring.

Jeg forventet at ledere i harde sektorer befinner seg i en institusjonell kontekst som skaper en situasjon hvor lederne er mer tilbøyelige til å benytte seg av lederstiler preget av høy grad av styrende atferd. Coaching er en lederstil som er preget av høy grad av både styrende og støttende atferd. Det er ut fra modellen om situasjonsbetinget lederskap den mest aktive lederstilen. Ut fra resultatene fra denne regresjonsanalysen, og slik coaching og sektor er operasjonalisert, viser regresjonskoeffisienten at forventet vektlegging av coaching synker fra myk til hard sektor. Jeg kan ikke tilskrive dette funnet for mye substansiell mening, ettersom sektor er operasjonalisert med gjensidig utelukkende kategorier. En av de tekniske forutsetningene for regresjonsanalyse er at variablene er på intervallnivå eller høyere. Dette lar seg vanskelig gjøre med sektor. For å støtte opp om funnene her har jeg i tillegg valgt å gjennomføre regresjonsanalysen med sektor operasjonalisert med Dummy-variabler, dette er kommentert avslutningsvis i dette kapittelet.

Dette er et funn som går mot antakelsen om at ledere i harde sektorer er mer tilbøyelige til å benytte en styrende lederstil enn ledere i myke sektorer. Tidligere i oppgaven formulerte jeg to hypoteser knyttet til forventningene om sektor som betingelse for utøvelse av lederstil. Disse er:

Hypotese 1: ledere i virksomheter som defineres som myke sektorer vil utøve en lederstil preget av lav grad av styrende atferd.

Hypotese 2: ledere i virksomheter som defineres som harde sektorer vil utøve en lederstil preget av høy grad av styrende atferd.

Med utgangspunkt i regresjonsmodell 1 må begge disse hypotesene forkastes. Ut fra forventningene hentet fra Johansson (1995) stemmer ikke min empiri overens med teorien. Som det kom frem av gjennomsnittsskårene tidligere i analysen er ledere i hard sektor under gjennomsnittet på alle lederstilene.

Derimot kan en se funnet som et resultat av at ledere i harde sektor velger en lederstil som er mindre preget av støttende atferd, og en mindre aktiv lederstil i forhold til hvor opptatt de er av medarbeiderne. Coaching er en lederstil som vektlegger medarbeiderperspektivet fremfor både prestasjonsvurdering og delegasjon. Sett på denne måten kan resultatene tolkes i retning av at de institusjonelle betingelsene i myke sektorer, skaper rom eller behov for en mer aktiv lederstil, og større vektlegging av medarbeiderne, enn i hard sektor.

5.4.2 Regresjonsmodell 2

I regresjonsmodell 2 inkluderes opplevd handlingsrom og organisasjonsstruktur som uavhengige variabler. Dette er begge variabler som skal representere ledernes handlingsrom i egen virksomhet – opplevd handlingsrom viser til ledernes subjektive vurdering av handlefrihet i forhold til delegasjonsreglementet, mens organisasjonsstrukturen skiller mellom Asker som en tonivåmodell og Arendal som en blandingsmodell. Jeg har i første analysekapittel vist at det er variasjon i vektlegging av lederstiler mellom de to organisasjonsformene. Her vil jeg undersøke hvor mye av variasjonen i coaching organisasjonsstruktur og opplevd handlingsrom forklarer, samt hvordan de betinger utøvelsen av den aktuelle lederstilen.

Resultatene viser at justert R^2 øker fra 0,068 til 0,240 i modell 2. Dette viser at handlingsrom i stor grad er med på å forklare variasjon i vektlegging av lederstil. Dette er et funn som er i overensstemmelse med institusjonell teori – organisasjoner teller. Opplevd handlingsrom er ikke signifikant på verken .01 eller .05-nivå, mens organisasjonsstruktur er signifikant på .01-nivå. Det er altså organisasjonsstruktur som er den avgjørende forklaringsvariabelen av de to. Regresjonskoeffisienten til organisasjonsstruktur $b_3 = -0,468$. Dette tilsier at det er en lavere forventet vektlegging av coaching i Arendal enn i Asker,

kontrollert for sektor og opplevd handlingsrom. Regresjonskoeffisienten til sektor endres fra -0,237 til -0,228 når det kontrolleres for opplevd handlingsrom og organisasjonsstruktur.

Det er et sentralt funn i denne modellen at ytre institusjonell kontekst, her operasjonalisert med overordnet administrativ organisering, forklarer en betydelig del av variasjonen i vektlegging av lederstilen coaching. Dette er en indikasjon på at den ytre institusjonelle konteksten legger føringer for ledernes utøvelse av ledelse.

5.4.3 Regresjonsmodell 3

I den tredje og siste regresjonsmodellen introduseres persontrekk som kontrollvariabler. De tre variablene alder, ansiennitet og kjønn benyttes som uavhengige variabler. Alle disse variablene er benyttet av Næss og Strand (1992) for å blant annet forklare vektlegging av ledelsesfunksjoner. Jeg vil kort tolke mine resultater i lys av funnene til Næss og Strand i drøftingskapittelet.

Resultatene fra denne regresjonsmodellen viser at justert R^2 endres fra 0,240 til 0,278. Dette viser at kontrollvariablene forbedrer analysens forklaringskraft noe. Av de tre persontrekkvariablene er det kun alder som er signifikant på 0,01-nivå, mens ansiennitet er signifikant på 0,05-nivå. Effekten av alder på coaching er 0,014, som tilsier at ledere med høy alder vil ha høyere forventet vektlegging av denne lederstilen, kontrollert for effekten av sektor, handlingsrom og persontrekk. Effekten av ansiennitet på coaching er -0,012. Høyere ansiennitet gir forventet lavere verdier på lederstilen coaching, kontrollert for effekten av sektor, handlingsrom og persontrekk.

Effekten av sektor på coaching endres fra -0,228 til -0,224 når det kontrolleres for persontrekk i tillegg til handlingsrom. Det er altså ingen nevneverdig endring for effekten av sektortilknytning i modell 3. Opplevd handlingsrom er fortsatt ikke statistisk signifikant, mens effekten av organisasjonsstruktur på coaching reduseres med 0,023 når det kontrolleres for ansiennitet, kjønn og alder.

5.4.4 kommentarer til regresjonsanalysen

Som nevnt under regresjonsmodell 1 kan det være problematisk å tolke regresjonskoeffisientene til sektor på en substansiell måte. For å styrke analysen har jeg gjennomført en regresjonsanalyse med sektor som Dummy-variabel, med myk sektor som referansekategori. Denne regresjonsanalysen viser også at hard sektor har lavere forventet verdi på coaching i forhold til myk sektor. Mellomsektor er i denne regresjonsmodellen ikke signifikant.

6.0 Drøfting

I analysekapitlene har jeg fokusert på tolkning av resultatene fra sammenlikning av gjennomsnittsskårer og regresjonsanalysen. I drøftingsdelen vil jeg knytte disse funnene nærmere opp mot problemstillingen og de forventninger som er skissert i form av hypoteser gjennom oppaven.

Problemstilling:

Den kommunale mellomlederens rolle i den kommunale styringskjeden: Hvilket handlingsrom for ledelse har de, og hvordan varierer lederrollen med organisasjonsstruktur og sektortilknytning?

Det er to hovedsett med hypoteser – hypoteser som er knyttet til de overordnede perspektivene på ledelse i kommunal sektor, redegjort for i innledningen, og hypoteser knyttet til det institusjonelle perspektivet på ledelse. Jeg vil begynne med en drøfting av de mer spesifikke forventningene formulert i hypotese 4 - 6. Deretter vil jeg se resultatene i lys av de tre ulike perspektivene på ledelse i kommunal sektor som jeg har redegjort for i innledningskapittelet.

H4 - Vektlegging av coaching, den mest aktive lederstilen, vil være fremtredende uavhengig av sektortilknytning. New Public Management, med synliggjøringen av ledelse, har resultert i at institusjonelle trekk ikke er sentralt for å forklare variasjon i lederrollen.

H5 - Vektlegging av coaching vil variere med sektortilknytning. Den institusjonelle konteksten vil legge føringer på hvordan de kommunale mellomlederne vektlegger den mest aktive lederstilen.

H6: I kommuner som gir lederne sine stort handlingsrom, vil det være større sektorspesifikke forskjeller i lederstil, enn i kommuner med lite handlingsrom for ledelse.

6.1 Hvordan betinger institusjonelle faktorer kommunale mellomlederes valg av lederstil?

Det er hovedsaklig resultatene fra regresjonsanalysen som ligger til grunn for vurderingen av hvordan de institusjonelle faktorene virker inn på de kommunale mellomledernes valg av lederstil. Regresjonsmodellen og resultatene er kommentert under analysekapittelet. I denne delen ønsker jeg å knytte funnene fra analysen nærmere opp mot problemstillingen og hypotesene som er formulert med utgangspunkt i det institusjonelle perspektivet. I tillegg vil funnene fra den deskriptive analysen i første analysekapittel fungere som relevant informasjon.

6.1.1 Betydning av sektortilknytning for variasjon i lederrollen

Jeg har vist at det er variasjon i vektlegging av alle lederstiler mellom de ulike sektorene. Sektor er statistisk signifikant i regresjonsanalysen med coaching som avhengig variabel, men forklarer alene ikke mye av variasjonen i denne lederstilen. Et sentralt funn med sektor som forklaringsvariabel er at myk sektor skårer høyere enn hard og mellomsektor på alle lederstiler bortsett fra den styrende. I myke virksomheter oppstår det en situasjon som gjør at lederne vektlegger alle lederstiler bortsett fra den styrende over gjennomsnittet. Det at virksomheten preges av å ha lav grad av programmerbare aktiviteter og lite vurderbare fremgangskriterier er med å skape et større handlingsrom for ledelse enn i harde virksomheter. Dette handlingsrommet fyller mellomlederne med mer aktiv utøvelse av ledelse.

Det ser ut som om den administrative logikken som Johansson (1995: 43) beskriver som lite passende i myke virksomheter ikke er særlig fremtredende i kommunal sektor, uavhengig av om sektoren betegnes som myk, mellomsektor eller hard. Det er den styrende lederstilen som er mest egnet til å representere en slik administrativ logikk, som tar utgangspunkt i kontroll og resultatmåling som sentrale funksjoner for en leder. Den styrende lederstilen er den eneste av de fem lederstilene som myk sektor skårer under gjennomsnittet på, og den har

et klart lavere totalgjennomsnitt enn resten. For kommunale mellomledere som er det altså lite fokus på en styrende lederstil i forhold til de øvrige lederstilene.

Den situasjonen som skapes av lite programmerbare aktiviteter og lite vurderbare fremgangskriterier i myke virksomheter, gjør at mellomlederne vektlegger både coaching, den støttende, delegerende, og politiske lederstilen høyere enn mellomledere i hard sektor.

Jeg forventet ut fra et institusjonelt perspektiv på ledelse at vektleggingen av lederstilen coaching ville variere med sektortilknytning. Regresjonsanalysen viser at sektor alene ikke forklarer mye av variasjonen i coaching, men den er statistisk signifikant. Forventet endring i vektlegging av lederstilen er -0,237 skalaenheter fra myk til mellomsektor og fra mellomsektor til hard. Indeksen til coaching går fra 1 til 4. En endring i 0,237 skalaenheter på denne indeksen kan tolkes som en moderat endring. Sett i lys av forklaringskraften til regresjonsmodell 1 er det usikkert hvor mye sektortilknytning faktisk har å si for vektlegging av den mest aktive lederstilen. Dette åpner for at New Public Management er sentralt for å forklare variasjon i lederrollen. Derimot har jeg vist at det er variasjoner i gjennomsnittsskårer for vektlegging av coaching mellom de tre sektorene. Disse forskjellene er en støtte for det institusjonelle perspektivet på ledelse. Selv om sektor ikke forklarer mye av variasjonen i lederstilen coaching, er det klare forskjeller i vektlegging av lederstilen mellom sektorer, og variabelen er statistisk signifikant og predikerer en moderat endring i coaching på grunnlag av sektortilknytning.

6.1.2 Betydning av kommunal administrativ organisering for variasjon i lederrollen

Organisasjonsstruktur er den variabelen som forklarer mest av variasjonen i lederstilen coaching i regresjonsanalysen. Det er en forventet lavere vektlegging av coaching på .445 skalaenheter for blandingsmodellen sammenliknet med tonivåmodellen, kontrollert for effekten av sektor, opplevd handlingsrom og persontrekk. Dette, sammen med forskjellene i gjennomsnittsskårer for alle lederstiler mellom de to kommunene, viser at

skillet mellom de to kommunene er sentralt for å forklare variasjon i lederrollen.

Funnene fra regresjonsanalysen og sammenlikningen av gjennomsnittsskårer viser at den kommunale administrative organiseringen i Asker har noe av den samme effekten på variasjon i lederrollen som kjennetegnene ved myk sektor. Alle lederstiler vektlegges høyere i Asker enn i Arendal når vi ser på gjennomsnittsskårer. Dette er funn som støtter opp om antakelsen om at kommuner med en tonivåmodell skaper et større handlingsrom for ledelse enn kommuner med en blandingsmodell. Jeg forventet, som formulert i hypotese 6, at dette handlingsrommet ville resultere i større sektorspesifikke forskjeller i utøvelse av lederstil. Analysene av gjennomsnittsskårer på coaching og den delegerende lederstilen for alle sektorer og de to kommunene viser i beste fall begrenset støtte for denne hypotesen. En omformulering av forventningene til betydningen av kommunal administrativ organisering vil være at det handlingsrommet som skapes i en tonivåmodell gir mellomlederne større muligheter til å utøve et mer aktivt lederskap enn det en blandingsmodell tillater. Handlingsrommet resulterer altså i mer aktiv utøvelse av lederskapsmandatet, noe som er vist med regresjonsanalysen med den mest aktive lederstilen som avhengig variabel, og høyere snitt i Asker på alle lederstilsindeksene.

Dette gir støtte til det institusjonelle perspektivet på ledelse. Institusjonelle trekk, her representert med kommunal administrativ organisering, er sentralt for å forklare variasjon i vektlegging av coaching. Det er klare forventede forskjeller i vektlegging av den mest aktive lederstilen mellom de to kommunale administrasjonsmodellene.

Det kan være problematisk å generalisere dette funnet til alle kommuner med tonivå- eller blandingsmodell. Variabelen organisasjonsstruktur skiller mellom ledere i Asker og Arendal – det kan være andre trekk ved kommunene som bidrar til eller utgjør de statistisk signifikante resultatene. Utgangspunktet for å inkludere organisasjonsstruktur som forklaringsvariabel var institusjonell teori,

og forventningen om at ulik organisering skaper ulike situasjoner for utøvelse av lederskap. Mulige alternative forklaringsvariabler til kommunal administrativ organisering kan være for eksempel politisk sammensetning av kommunestyret, kommunens ressurser eller historisk organisering av kommunen. Derimot er dette også forklaringer som kan beskrives som institusjonelle trekk, og gjør at skillet mellom Asker og Arendal som en forklaring på variasjon i lederrollen er fruktbart. Videre forskning med flere kommuner i utvalget, vil gjøre det mulig å kontrollere for hvilke trekke ved kommunene som er utslagsgivende.

I forhold til lederroller er det også et interessant funn at faktoranalysen av lederstil viste en dimensjon som ikke var forventet ut fra modellen om situasjonsbetinget lederskap. Denne modellen fokuserer først og fremst på forholdet mellom leder og ansatt – den er rettet mot prosessen hvor et individ påvirker en gruppe individer til å oppnå et felles mål (Northouse 2007: 3). Lederstilen som jeg har definert som en politisk lederstil, har fokus rettet utover egen virksomhet. Det å følge med på politiske signaler, brukernes oppfatninger og skaffe eksterne midler er en dimensjon som ikke fanges opp i modellen for situasjonsbetinget lederskap. Dette kan være en ledelsesfunksjon som er viktig for ledelse i den kommunale styringskjeden. Med mange og til dels motstridende hensyn å ivareta må den kommunale mellomlederen også sørge for å ivareta funksjonen som en leder i kontakt med omgivelsene. Betingelsene for variasjon i lederroller viser at ledere i myk sektor vektlegger også denne lederstilen i høyere grad enn mellomledere i hard sektor. Det er også en noe større vektlegging av denne rollen i Asker enn i Arendal.

6.1.3 Betydningen av persontrekk for variasjon i lederstilen coaching

I regresjonsanalysen introduserte jeg persontrekk som forklaringsvariabel for variasjon i lederstilen coaching. Der fant jeg at ansiennitet og alder er statistisk signifikante på 0,05-nivå, og viser at forventet vektlegging av coaching øker med høyere alder og synker med høyere ansiennitet, kontrollert for de resterende uavhengige variablene. Persontrekk forklarer alene lite av

variasjonen i denne lederstilen, og jeg kan med utgangspunkt i regresjonsanalysen ikke trekke samme konklusjon som Næss og Strand (1992). De fant at alder og ansiennitet var sentrale for å forklare variasjoner i kommunale ledes arbeidstid og arbeidsoppgaver (Næss og Strand 1992: 28).

Ut fra mine funn vil jeg si at alder og ansiennitet spiller en rolle, men ikke er sentrale, for å forklare variasjon i lederrollen. Det er forskjeller i avhengig variabel i studiet til Næss og Strand og i oppgaven min. Men ut fra likheter i studieobjekt kunne man forventet at persontrekk i denne oppgaven forklarte mer av variansen i lederstil coaching. Det at forklaringsgraden er lav, gir støtte til lederskapsteorier som ikke vektlegger persontrekk som en viktig faktor for hvordan leder utøver sitt mandat – som modellen for situasjonsbetinget lederskap.

6.2 Hvilket overordnet perspektiv kan forklare variasjon i lederroller?

Jeg har over vist at de kommunale mellomledernes utøvelse av lederskap i varierende grad er betinget av sektortilknytning og kommunal administrativ organisering. I denne delen vil jeg se på forventningene knyttet til ulike perspektiv på ledelse i kommunal sektor, som er redegjort for i innledningen. Disse tre perspektivene er til dels konkurrerende og gir motstridende forventninger til hvordan kommunale mellomledere vil utfylle sin rolle. Forventningene er formulert i hypotese 1, 2 og 3.

H1 - Lederne i norske kommuner befinner seg i en situasjon preget av betydelig styring fra høyere politiske hold, de har ansvaret for komplekse organisasjoner med mange og til dels motstridende hensyn, og ledelse har tradisjonelt ikke vært et sentralt eller viktig tema i den offentlige diskursen som omhandler kommunal organisering. Jeg forventer ut fra dette å finne lite tydelige tegn på ledelse i analysen min.

H2 - New public management har en fremtredende rolle i kommunale lederes hverdag. Fra dette kan det forventes at mellomlederne vil vektlegge aktive lederstiler på tvers av sektorer og organisasjonsformer.

H3 - Den viktigste betingelsen for utøvelse av lederstil er kjennetegn ved organisasjonen lederen befinner seg i. Fra dette institusjonelle perspektivet forventer jeg at det er klare skiller mellom ledere i ulike kommunale sektorer - ledere i ulike sektorer vil utøve ulike lederstiler, betinget av rammene i virksomheten.

Hypotese 1 bygger på en forventning om at ledelse ikke er viktig i kommunal sektor, og at ledelse er spesielt lite synlig hos kommunale mellomledere. Hvis det stemmer at kommunale mellomledere befinner seg i en situasjon som ikke tillater særlig utøvelse av lederskap, skulle analysen min vise lite tydelige tegn på ledelse. Konkret vil dette si at det vil være få eller ingen forskjeller i vektlegging av lederstiler mellom sektorer, jeg vil forvente lave skårer på lederstilsindeksene, og ledere som opplever et begrenset handlingsrom i egen virksomhet.

Regresjonsmodellen min viser en moderat forklaring av variasjon i lederstil, og forklaringskraften øker som vist med innføring av handlingsrom som forklaringsvariabel. Mellomlederne viser generelt moderate til høye skårer på lederstilsindeksene, og det er variasjoner i vektlegging av lederstilene mellom de ulike kommunale sektorene.

Dette viser at selv om kommunale mellomledere kan befinne seg i en situasjon som i utgangspunktet ikke oppmuntret til aktivt lederskap, vektlegger mellomlederne i dette studiet ulike lederstiler betinget av institusjonelle trekk i kommunen og egen virksomhet. Respondentene benytter ulik grad av styrende og støttende lederstil, og faktoranalysen viser statistisk samsvar med teorien om situasjonsbetinget lederskap. Det er altså ikke slik at de kommunale mellomlederne i dette tilfellet ikke kan utøve ulike lederstiler eller være aktive ledere selv om de har ansvar for komplekse organisasjoner med motstridende

hensyn, eller er utsatt for styring fra høyere politisk hold. Analysen min stemmer ikke overens med antakelsen om at ledere i norske kommuner ikke har tilstrekkelig handlingsrom eller mulighet til å utøve et aktivt lederskap.

Hypotese 2 er formulert med utgangspunkt i NPM og den synliggjøring av ledelse som har kommet med dette perspektivet på offentlig administrasjon. Et tegn på at NPM eventuelt har en sentral plass i kommunale mellomlederes hverdag ville vært om lederne vektla aktive lederstiler på tvers av sektorer. En slik indikator vil være høye skårer på den aktive lederstilen coaching og til en viss grad den styrende, støttende og den politiske lederstilen, for ledere i alle sektorer. Jeg har vist at vektleggingen av coaching varierer mellom ledere i ulike sektorer. I regresjonsanalysen kommer det frem at sektor alene ikke forklarer mye av variasjonen i vektlegging av coaching – men sektor er fortsatt en statistisk signifikant variabel, og sammenlikningen av gjennomsnittsskårer viser variasjon mellom sektorer for alle lederstiler. Hadde det stemt at NPM og synliggjøringen av ledelsesfunksjonen i offentlig sektor var helt sentralt for å forklare valg av lederstiler for kommunale mellomledere, ville jeg forventet mindre variasjon i vektlegging av lederstiler mellom ledere i de ulike sektorene.

Det er derimot indikatorer på at det handlingsrommet som dannes i kommuner med tonivåmodell og i myk sektor er med på å fremheve NPM-inspirerte ledelsesformer. Mellomlederne i myk sektor har en gjennomsnittsskåre på 3,44 for lederstilen coaching. Dette er det høyeste snittet for kombinasjonen av lederstil og sektor. Både den styrende og den delegerende lederstilen skårer i snitt lavere enn coaching og den politiske lederstilen, som er lederstiler mer i tråd med en NPM-inspirert tankegang. Det er altså noe støtte for perspektivet som vektlegger New Public Management som forklaring på variasjon i kommunale lederroller.

Den siste overordna hypotesen er formulert med utgangspunkt i et institusjonelt perspektiv på kommunal ledelse. Ut fra dette perspektivet er det organisasjonene som legger de sentrale føringene på hvordan lederne utøver

sitt lederskap. Institusjonelle faktorer som formell organisasjonsstruktur og kjennetegn ved virksomheten eller sektoren lederen befinner seg i, er viktige rammer for utøvelse av lederskap. Kort oppsummert kan en si at hovedtanken innen institusjonell teori er at organisasjoner teller. De rammer som organisering av virksomheten, organisasjonskultur, regler, forskrifter og så videre danner i en organisasjon skaper muligheter og begrensninger for de ansatte. Dette vil naturlig nok også virksomhetens leder kunne påvirkes av. Ved å undersøke variasjon i vektlegging av ulike lederstiler mellom kommunale sektorer har jeg vist at de kommunale mellomlederne i ulike sektorer vektlegger lederstiler i varierende grad. Dette gir støtte til teorien om at institusjonelle faktorer er med på å forklare valg av lederstil. Sektorbegrepet i oppgaven er utviklet ut fra en distinksjon mellom virksomheter med målbare fremgangskriterier og programmerbare aktiviteter, og virksomheter med lite målbare fremgangskriterier og lite programmerbare aktiviteter (Johansson 1995). Sektor er den sentrale forklaringsvariabelen i oppgaven, og jeg har vist at mellomledere i ulike sektorer varierer i vektlegging av alle lederstiler. I regresjonsanalysen kommer det frem at sektor alene ikke kan forklare mye av variasjonen i lederstilen coaching – men når jeg også kontrollerer for handlingsrom øker forklaringskraften. Kommunal administrativ organisering, som er den statistisk signifikante uavhengige variabelen ved siden av sektor i regresjonsmodell to, er også hentet fra institusjonell teori. Denne viser at ulik organisering av kommunens administrative virksomhet er med å forklarer variasjon i vektlegging av den mest aktive lederstilen. De kommunale mellomlederne befinner seg til en hver tid innenfor rammene av kommunen, og analysen min støtter antakelsen om at ulik organisering skaper ulike situasjoner for utøvelse av lederskap. Jeg vil ut fra dette argumentere for at et institusjonelt perspektiv på kommunal ledelse er en fruktbar innfallsvinkel til studiet av kommunale mellomledere.

Jeg har i denne delen av drøftingen vurdert hvordan tre ulike perspektiv på utøvelse av kommunalt lederskap kan være med å forklare variasjon i vektlegging av lederstiler. Ingen av de tre perspektivene gir nødvendigvis et

fullstendig og uttømmende bilde på kommunale mellomlederes utøvelse av lederskap, men ut fra mine empiriske analyser finner jeg støtte til det institusjonelle perspektivet på ledelse, og delvis til NPM, som forklaring på utøvelse av lederskap. Jeg vil med dette ikke forkaste antakelsen om at de kommunale mellomledernes hverdag, i et samspill mellom politikk og administrasjon i virksomheter med potensielt mange og motstridende hensyn, er viktig for å forklare utøvelse av lederskap. Derimot finner jeg at institusjonelle faktorer spiller en betydelig rolle i ledernes vektlegging av lederstiler, og kan bidra til eller begrense utøvelsen av NPM-inspirerte lederroller.

7.0 Avslutning

Gjennom oppgaven har jeg vist hvordan de kommunale mellomlederne oppfatter handlingsrommet sitt, og hvordan variasjon i lederrollen er betinget av sektortilknytning og kommunal administrativ organisering. Funnene mine viser at det er trekk ved mellomlederens plass i den kommunale styringskjeden som virker negativt på mellomledernes oppfatning av eget handlingsrom – dette er hovedsakelig mangel på økonomiske ressurser, og liten opplevd forståelse for virksomhetens oppgaver og utfordringer fra politisk hold. Analysen viser også at et flertall av respondentene synes de får god nok handlefrihet i delegasjonsreglementet, og at de ansattes kompetanse er tilstrekkelig i forhold til virksomhetens oppgaver. Samtidig viser analysen at det er 30 – 40 prosent av respondentene som opplever at de ikke får tilstrekkelig handlefrihet i delegasjonsreglementet. Hvorvidt mellomlederne er fornøyd med handlefriheten i delegasjonsreglementet, virker å være betinget av grad av støtte fra rådmannen og sentraladministrasjonen.

Hvis kommunene ønsker maksimert allokeringseffektivitet i form av et velferdstilbud tilpasset innbyggerne, er det naturlig at mellomledernes handlingsrom er tilstrekkelig. En sentral oppgave for mellomlederne, er å omgjøre politiske vedtak til et tjenestetilbud som passer til innbyggerne. For å få til dette kreves et reelt handlingsrom, for å få utbytte av den kunnskap og ekspertise mellomlederne sitter med om virksomhetsområdet. Mine analyser viser at mellomlederne opplever dette handlingsrommet som mer tilstrekkelig hvis de får støtte og hjelp fra rådmann og sentraladministrasjon når det behøves. Med andre ord kan god støtte være med å øke allokeringseffektiviteten i kommunen – en rådmann og sentraladministrasjon som støtter mellomlederne i kommunen er med å bidra til en opplevelse av større handlefrihet i virksomheten. Gjennom dette handlingsrommet kan mellomlederne utforme tjenester tilpasset innbyggerne, og på den måten bidra til økt allokeringseffektivitet. Dette vil også kunne være med på å legitimere

delegasjon og desentralisering av myndighet fra politisk hold til virksomhetene, ettersom innbyggerne får et bedre tjenestetilbud.

Jeg har vist at både myke virksomheter og organisering etter tonivåmodellen kan bidra til mer aktivt lederskap i kommunen. Om dette er et resultat av større handlingsrom eller større krav til ledere kommer ikke frem at denne oppgaven, men vil kunne være et tema for fremtidig forskning på feltet.

Analysen har vist at institusjonelle trekk er sentrale for å forklare variasjon i lederrollen – den mest sentrale forklaringsvariabelen for variasjon i lederstilen coaching er kommunal administrativ organisering. Sammen med variasjon i vektlegging av lederstiler mellom sektorer, er dette funn som bygger opp om at organisasjoner er viktige for å forklare utøvelse av lederskap, også i en kommunal kontekst.

I oppgaven har jeg gjennomført flere operasjonaliseringer av relativt konkrete så vel som mer abstrakte begrep. Gjennom operasjonalisering av begrep som sektor, opplevd handlingsrom og de ulike lederstilene er det tatt valg som har påvirket analysene. Sektorbegrepet er operasjonalisert med utgangspunkt i Johanssons (1995) kjennetegn ved ulike sektorer, samt beskrivelser av ulike virksomhetsområder i Asker og Arendal kommune. Det har i stor grad vært en skjønnsmessig vurdering hvorvidt de ulike virksomhetene er blitt klassifisert som myk, mellom eller hard sektor. Det er ikke uten videre sikkert at dette er den beste operasjonaliseringen av begrepet sektor, og det kan godt tenkes at en annerledes operasjonalisering ville gitt andre analyseresultater. Jeg har forsøkt å holde meg til kriteriene skissert i Johansson (1995) og satt disse opp mot beskrivelsene av virksomhetene jeg har funnet på hjemmesidene til Asker og Arendal. Ut fra Johanssons kriterier mener jeg operasjonaliseringen gjenspeiler sektorbegrepet på en hensiktsmessig måte.

Variabelen opplevd handlingsrom, som er benyttet som avhengig variabel i første regresjonsanalyse og som uavhengig i regresjonsmodellen med coaching som avhengig, har gitt lite statistisk signifikante utslag. Variabelen er ment å

viser variasjonen i mellomledernes opplevde handlingsrom i forhold til frihet i delegasjonsreglementet. Gjennom faktoranalyse og undersøkelser av variabelens fordeling har jeg forsøkt å gjøre operasjonaliseringen så god som mulig. Det har dessverre vist seg at opplevd handlingsrom ikke var statistisk signifikant som uavhengig variabel, og som avhengig variabel ble lite av variansen forklart. Med et større utvalg er det mulig faktoranalysen av spørsmål 3 ville gitt tydeligere dimensjoner, som kunne resultert i en mer statistisk signifikant variabel.

For videre forskning vil det i forhold til utvalgsstørrelse også være interessant å øke antall kommuner, for å undersøke om effekten av kommunal administrativ organisering også da er gjeldende. Jeg har i oppgaven gjort spennende funn som tyder på at organisering etter en tonivåmodell bidrar til økt vektlegging av den aktive lederstilen coaching. Ved å analysere et utvalg bestående av respondenter fra flere kommuner med ulik administrativ organisering vil dette resultatet kunne etterprøves, og funnene ville være sterkere.

Jeg har vist at den kommunale mellomlederens plass i den kommunale styringskjeden kan virke begrensende på hvordan mellomlederne opplever handlingsrommet i egen virksomhet. Det mest sentrale funnet i analysen av handlingsrommet er at mellomlederne virker lite tilfreds med økonomiske ressurser og forståelse for virksomhetens oppgaver og utfordringer fra politisk hold. Dette er funn som bør være til nytte både for kommunalpolitikere og kommunalforskere. Økonomiske ressurser vil trolig alltid være noe mellomledere og ledere ønsker seg mer av, og er en kompleks avveining fra høyere politisk og administrativt hold. Derimot er det oppsiktsvekkende at så få av mellomlederne synes politikerne har god forståelse for virksomhetens oppgaver og utfordringer – dette er en situasjon som kan være kilde til frustrasjon og en ”de mot oss”-mentalitet. Konkret hvilken effekt denne opplevelsen av liten grad av forståelse har vil kunne være et interessant tema for fremtidig forskning på feltet.

8.0 Litteratur

Arendal kommune (2009A). *Tjenestebeskrivelse barnehage*.

<http://arendal.kommune.no/Tema-og-tjenestebeskrivelser/Tjenestebeskrivelser/Barnehageplass/>
Besøkt 28.04.2010

Arendal kommune (2009B). *Tjenestebeskrivelse drift av vei*.

<http://arendal.kommune.no/Tema-og-tjenestebeskrivelser/Tjenestebeskrivelser/Drift-av-vei---broyting---stroing---skade/>
Besøkt 28.04.2010

Asker kommune (2009). *Serviceerklæring Askerskolen. Kvalitet og Kunnskapsløftet i Askerskolen*. <http://asker.kommune.no/Tjenester-til-deg/Skole-og-utdanning/Kvalitet-i-askerskolen/>
Besøkt 28.04.2010

Baldersheim, Harlad og Lawrence E. Rose (red.) (2005). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Barnehageloven (*Lov om barnehager*) (2005). <http://lovdata.no/all/hl-20050617-064.html>

Barnevernloven (*Lov om barnevernstjenester*) (1992). <http://lovdata.no/all/hl-19920717-100.html>

Boyne, George A. (2002). "Public and Private Management: What's The Difference?". *Journal of Management Studies* 39:1. Blackwell Publishers

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness. og Kjell Arne Røvik (2006). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christophersen, Knut-Andreas (2007). *Databehandling og statistisk analyse med SPSS*. Oslo: Unipub.

Colbjørnsen, Tom (2004). *Ledere og lederskap*. AFFs Lederundersøkelser. Bergen: Fagbokforlaget.

Gerring, John (2007). *Case study research. Principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Haffner, Jon., Fred A. Mürer, Olaf G. Aasland (2000). Avdelingsoverlegen: leder eller lege? *Tidsskrift for den norske lægeforening*. Nr. 25.

http://www.tidsskriftet.no/?seks_id=194495

Besøkt 14.10.2009

Hagen, Terje P. og Rune J. Sørensen (2006). *Kommunal organisering - Effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget

Hair, Joseph F., Rolph E. Anderson, Ronald L. Tatnam og William C. Black (1998). *Multivariate Data Analysis*. London: Prentice-Hall International, Inc. s. 87-138

Hellevik, Ottar (2006). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hersey, Paul og Kenneth H. Blanchard. (1988). *Management of organizational behavior : Utilizing human resources*. 5th edition. Prentice-Hall International Editions.

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2004). *Hvordan organisasjoner fungerer - innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Johansson, Staffan (1995). *Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer: Om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service*. Göteborgs Universitet: CEFOS.

Kim, Jae-On og Charles W. Mueller (1994) "Introduction to factor analysis – What it is and how to do it" Kapittel 1 i Lewis-Beck, Michael S. (red.) *Factor Analysis and Related Techniques. International handbooks of quantitative applications in the social sciences*, vol. 5. London: SAGE publications, Toppan Publishing.

King, Gary, Robert O. Keohane, og Sidney Verba (1994). *Designing social inquiry*. Princeton: Princeton University Press

Klausen, Kurt K. og Michelsen, Johannes (2004). *Institutionslederen - en undersøkelse af vilkår for ledelse i kommunale institutioner*. Syddansk Universitet.

<http://www.lederne.dk/lho/publikationer/Alle+pjecer+og+analyser/institutionslederen2004.htm>

Kleven, Thor Arnfinn (2002). "Begrepsoperasjonalisering", kap. 5 i Thorleif Lund (red.). *Innføring I forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub

March, James G. og Johan P. Olsen (2009). *The Logic of appropriateness*. Draft for Handbook of Public Policy. ARENA Working paper 04/09
www.arena.uio.no/publications/wp04_9.pdf

March, James G. og Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering institutions - the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, Collier Macmillan Publishers.

Northouse, Peter G. (2007). *Leadership: Theory and Practice*. 5th edition. London: Sage Publications.

Næss, Sturle og Torodd Strand (1992). *Forskjeller og likheter mellom ledere i ulike sektorer og innenfor kommunal sektor*. Bergen: LOS-Rapport 9202

Ouchi, William G. (1979). "A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms". *Management Science*, vol. 25, nr. 9: 833-848.

Skog, Ole-Jørgen (2007) *Å forklare sosiale fenomener - en regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Stieng, Gunn Helen (1990). *Mellomlederen: Administrator eller kollega? Om opplæringsbehov hos mellomledere i kommunalhelsetjenesten*. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk institutt

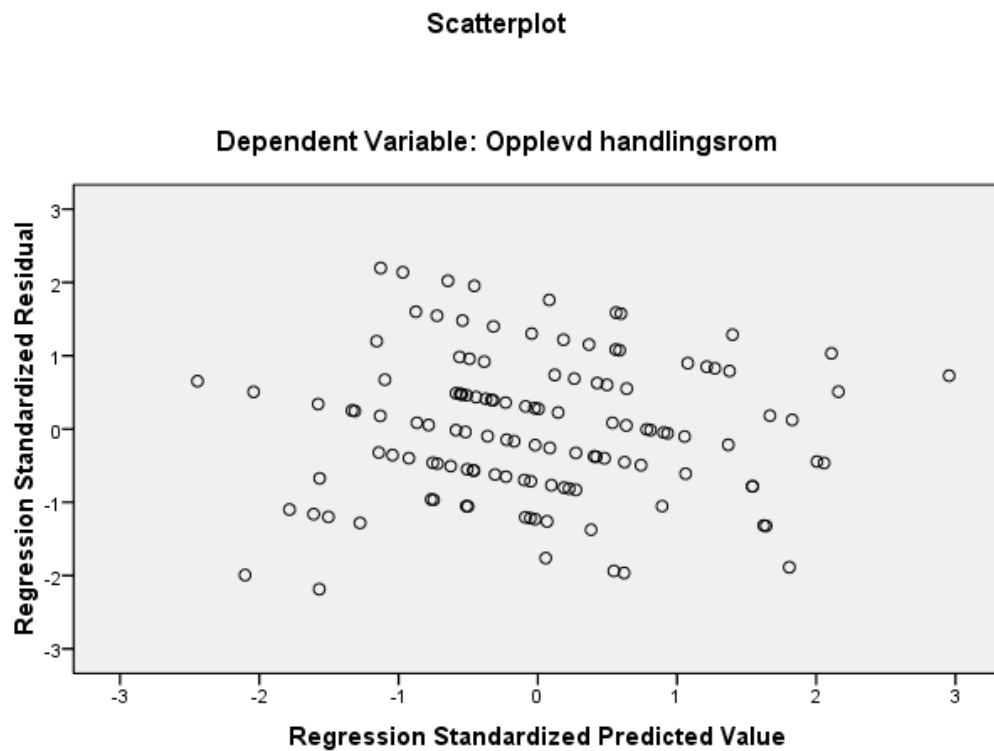
Strand, Torodd (2001). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.

Torget, Lars Martin (2005). *Å lede andre: En studie av jobben som bas i byggebransjen*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hovedfagsoppgave.

Øgård, Morten (2005). "New Public Management – fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart?" Kapittel 2 i Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.). *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

9.0 Vedlegg

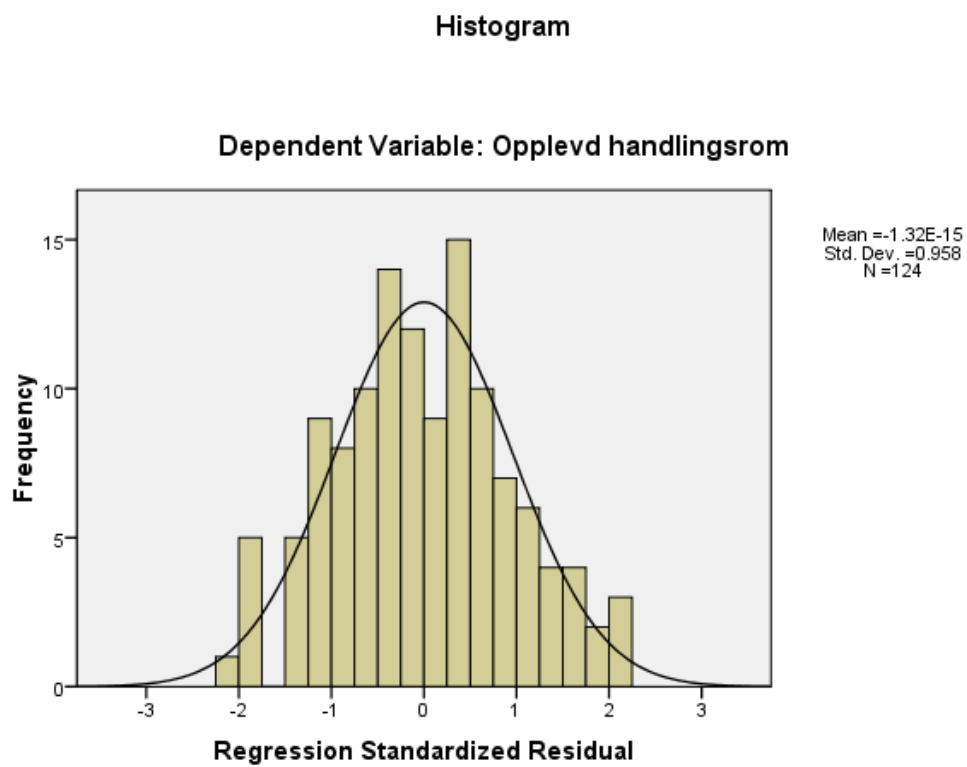
9.1 Vedlegg tabeller og grafer regresjonsanalyse opplevd handlingsrom



Figur 9.1 Spredningsdiagram for standardiserte residualer mot standardiserte predikerte verdier for avhengig variabel opplevd handlingsrom (vedlegg)

Tabell 9.1 Residualstatistikk regresjonsanalyse opplevd handlingsrom (vedlegg)

Residuals Statistics ^a					
	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Mahal. Distance	1.761	30.447	9.919	4.252	124
Cook's Distance	.000	.057	.009	.011	124
Centered Leverage Value	.014	.248	.081	.035	124
a. Dependent Variable: Opplevd handlingsrom					



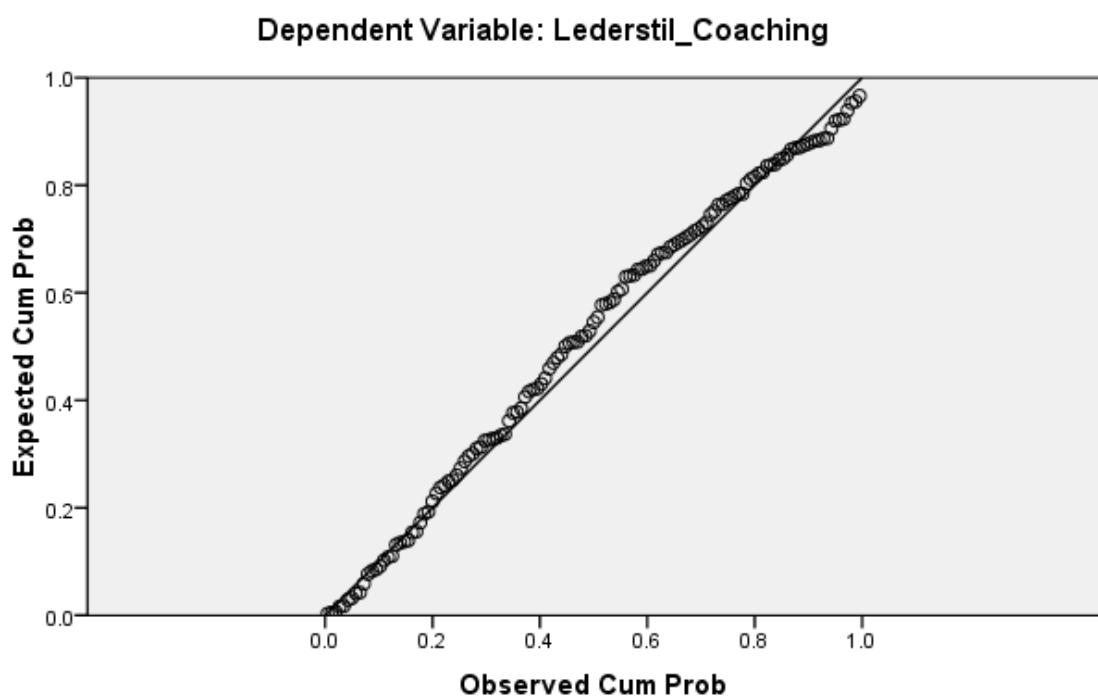
Figur 9.2 Residualfordeling avhengig variabel opplevd handlingsrom med normalfordelingskurve (vedlegg)

9.2 Vedlegg: tabeller og grafer regresjonsanalyse coaching

Tabell 9.2 Residualstatistikk regresjonsanalyse coaching (vedlegg)

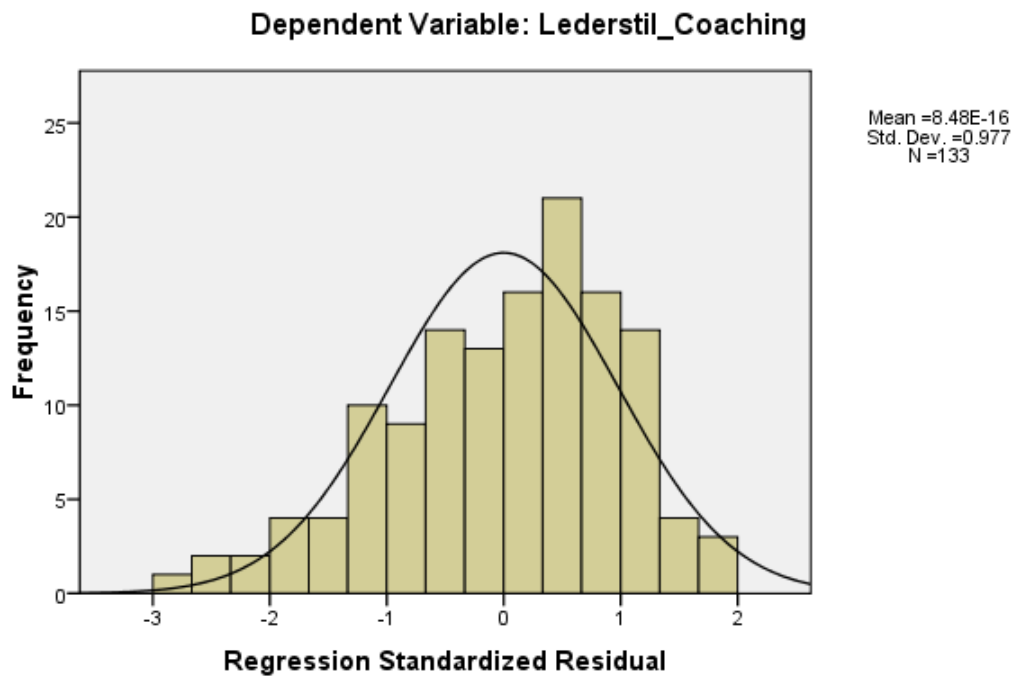
Residuals Statistics ^a					
	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Mahal. Distance	1.126	27.251	5.955	3.578	133
Cook's Distance	.000	.097	.009	.015	133
Centered Leverage Value	.009	.206	.045	.027	133
a. Dependent Variable: Lederstil_Coaching					

Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual



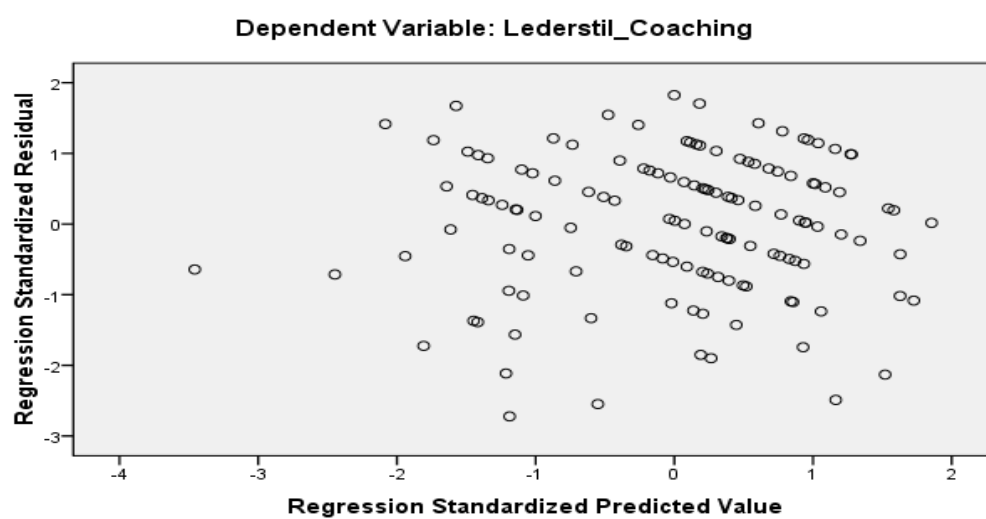
Figur 9.3 Kumulative sannsynligheter til normalfordeling og sannsynligheter til residualfordelingen (vedlegg)

Histogram



Figur 9.4 Residualfordeling avhengig variabel coaching med normalfordelingskurve (vedlegg)

Scatterplot



Figur 9.5 Spredningsdiagram for standardiserte residualer mot standardiserte predikerte verdier for avhengig variabel coaching (vedlegg)

Tabell 9.3 Utfyllende resultater regresjonsanalyse coaching (vedlegg)

Coefficients ^a										
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	Tolerance	VIF
1	(Constant)	3.456	.081		42.754	.000	3.296	3.616		
	Sektor	-.237	.073	-.275	-3.269	.001	-.381	-.094	1.000	1.000
2	(Constant)	3.514	.179		19.615	.000	3.159	3.868		
	Sektor	-.228	.066	-.263	-3.467	.001	-.357	-.098	.996	1.004
	Org. struktur	-.468	.083	-.430	-5.620	.000	-.633	-.303	.982	1.018
	Opplevd handlingsrom	.008	.019	.033	.434	.665	-.030	.047	.980	1.021
3	(Constant)	3.022	.339		8.906	.000	2.350	3.693		
	Sektor	-.224	.067	-.259	-3.347	.001	-.356	-.091	.914	1.095
	Org. struktur	-.445	.085	-.409	-5.229	.000	-.613	-.276	.895	1.117
	Opplevd handlingsrom	.005	.019	.020	.263	.793	-.033	.044	.922	1.084
	Ansiennitet	-.012	.005	-.200	-2.329	.021	-.023	-.002	.740	1.351
	Kjønn	.011	.083	.011	.138	.890	-.152	.175	.844	1.185
	Alder	.014	.005	.241	2.862	.005	.004	.023	.770	1.299
a. Dependent Variable: Lederstil_Coaching										

9.3 Utdrag av spørreskjemaet

Spørsmål 1	
Hvilken kommune arbeider du i?	
Kommunenavn:	Kommunenr:

Spørsmål 2	
Kan du gi en beskrivelse av den administrative hovedstrukturen i din kommune? Kryss av.	
a.Tradisjonell etatsmodell/3-nivå-modell	
b. Rendyrket 2-nivå-modell	
c. Blandingsmodell	
d. Annet - presiser	

Spørsmål 3	Passe r dårlig	Passe r ikke helt	Passe r gansk e godt	Passe r svært godt
Det handlingsrom man har som leder, påvirkes av mange forhold. I hvilken utstrekning passer følgende beskrivelser av ditt handlingsrom som leder for den virksomheten du har ansvar for? Kryss av for hvert utsagn				
a.De økonomiske ressursene, budsjettene er tilstrekkelig i forhold til oppgavene				
b. De ansattes utdanning, kompetanse er tilstrekkelig i forhold til oppgavene				
c.Delegasjonsreglementet gir meg tilstrekkelig handlefrihet mht.				
- Personalspm (ansettelser, opprykk, lønnsfastsettelse mv)				
- Økonomiske disposisjoner (flytte midler mellom budsjettposter, overføre innsparte midler, mv)				
- Organisasjonsspm (utforme arbeidsinstrukser, omplassere personale, prøve nye styringskonsepter mv)				
d.Jeg får støtte og hjelp fra rådmannen, sentraladministrasjonen når det behøves				
e.Rådmannens stab/sentraladministrasjonen virker lite koordinert eller gir motstridende signaler				
f.Politikerne har stor forståelse for enhetens oppgaver og utfordringer				

g. Samarbeidet på tvers av enheter, avdelinger er en støtte i driften av enheten				
h.Enheten mangler tilstrekkelige IKT-ressurser				
i.Støttefunksjonen angående IKT fungerer for dårlig				
j.Andre forhold som påvirker ditt handlingsrom – ang				

Spørsmål 4 Hva er det du som leder kan gjøre i forhold til medarbeidere for å nå enhetens mål? Angi hvor viktig du anser de følgende alternativene for å være for deg i din stilling.	Helt uvesentlig	Av noe betydning	Av ganske stor betydning	Av svært stor betydning
	1	2	3	4
-Jeg må se til...				
a.At den enkelte medarbeider avlønnes på en måte som står i forhold til kompetanse og innsats				
b. At den enkelte opplever at arbeidsoppgavene er meningsfulle og givende				
c.At reglementer følges til punkt og prikke				
d. At medarbeidernes gis gode muligheter til etterutdanning				
e. At de ansatte vet at jeg kan gjøre jobbene deres minst like godt som dem selv				
f. At de ansatte vet at jeg følger med på hvordan de gjør jobben				
g. At jeg roser medarbeiderne når de gjør en ekstra god innsats				
h. At de ansatte vet at prestasjonene deres vurderes fortløpende				
i. At de ansatte vet at de har en trygg arbeidsplass				
j. At jeg legger meg minst mulig opp i hvordan jobben til den enkelte skal gjøres				
k. At vi av og til tar oss tid til festlig samvær				
l. At jeg løpende koordinerer arbeidet i enheten				
m. At vi av og til kan reise bort sammen for å gjennomdrøfte forhold i enheten				
n. At alle er bevisst på å overholde tildelte budsjetter				
o. At jeg følger med på den faglige utviklingen og sørger for at våre arbeidsmåter er oppdatert				
p. At jeg følger med på de politiske signalene og formidler disse				

til medarbeiderne				
q. At jeg følger med på brukernes synspunkter og formidler disse til medarbeiderne				
r. At jeg aktivt forsøker å skaffe eksterne midler til driften av enheten				

Spørsmål 12

Hvor lenge har du arbeidet i denne kommunen?

Antall år: _____

Spørsmål 13

☐ Mann

☐ Kvinne

Spørsmål 14

Hvor mange ansatte har du ansvar for?

Antall: _____

Spørsmål 15

Hvor gammel er du?

Alder: _____

Spørsmål 16

Hva er ditt **hovedarbeidsområde** i kommunen? Sett kun ett kryss.

Hvis du arbeider innenfor flere av områdene som er nevnt nedenfor,

sett da kryss for det arbeidsområdet du bruker mest tid på.

☐ 0. Barnehage

☐ 1. Skole, Utdanning

☐ 2. Helsetjenester

☐ 3. Pleie,omsorg, hjemmehjelp

☐ 4. Barnevern

☐ 5. Kultur

☐ 6. Miljøvern

☐ 7. Teknisk sektor, inkl arealplan, byggsak

☐ 8. Landbruk

☐ 9. Rådmannens sentrale stab, sentraladministrasjonen

☐ 10. Annet presiser _____

